



Universidade de Brasília  
Faculdade de Economia, Administração, Contabilidade e Gestão de Políticas Públicas  
Departamento de Administração

THAYNARA DE CASTRO COSTA

**BARREIRAS E FACILITADORES DA PARTICIPAÇÃO  
SOCIAL EM UM CONSELHO ESCOLAR**

Brasília – DF  
2018

THAYNARA DE CASTRO COSTA

**BARREIRAS E FACILITADORES DA PARTICIPAÇÃO  
SOCIAL EM UM CONSELHO ESCOLAR**

Monografia apresentada ao Departamento de  
Administração como requisito parcial à obtenção  
do título de Bacharel em Administração.

Professor Orientador: Dr. Adalmir de Oliveira  
Gomes.

Brasília – DF  
2018

**THAYNARA DE CASTRO COSTA**

**BARREIRAS E FACILITADORES DA PARTICIPAÇÃO  
SOCIAL EM UM CONSELHO ESCOLAR**

A Comissão Examinadora, abaixo identificada, aprova o Trabalho de Conclusão  
do Curso de Administração da Universidade de Brasília da aluna

**Thaynara de Castro Costa**

Doutor, Adalmir de Oliveira Gomes  
Professor-Orientador

Mestre, Andersson Pereira dos Santos  
Professor-Examinador

Mestre, Leonilson Gomes de Souza  
Professor-Examinador

Brasília, 04 de julho de 2018

Dedico este trabalho aos meus pais.

## **AGRADECIMENTOS**

Agradeço a Deus pela coragem, fé e esperança. Agradeço aos meus pais, Raimundo e Valdenice, por todo apoio e compreensão. Agradeço aos meus queridos irmãos, Vinícius e Juliana, pelo companheirismo e amizade. Agradeço às minhas queridas amigas, Viviane e Patrícia, pela amizade eterna. Agradeço aos amigos que conheci na Universidade, Luiza, Elaine, Alexandra e Maciel, pela companhia e incentivo. Agradeço aos colegas da unidade escolar analisada que prontamente concederam as entrevistas. Ao professor Dr. Adalmir Oliveira Gomes, obrigada por acreditar neste estudo; agradeço por todo apoio e orientação.

## RESUMO

O presente trabalho tem como tema central a participação social em conselhos escolares. O objetivo geral consistiu em identificar as barreiras e os facilitadores da participação social no Conselho Escolar (CE) de uma escola pública no âmbito do Programa Dinheiro Direto na Escola- PDDE. Para alcançar esse objetivo, foi desenvolvida uma análise de cunho qualitativo em uma Unidade Pública de Ensino do município de Valparaíso de Goiás- GO. Inicialmente, foi realizada uma revisão teórica como instrumento de consolidação dos principais estudos relacionados ao objeto de estudo. Em seguida, foram realizadas entrevistas com membros e ex-membros do Conselho Escolar da escola analisada. Os dados foram analisados por meio de análise de conteúdo. Como resultados, constatou-se que o CE é uma instância relevante dentro do ambiente escolar, mas apesar dessa importância, o CE da unidade de ensino analisada ainda enfrenta complicações que dificultam a participação em diversos aspectos, tais como: falta de reuniões regulares, falta de tempo por parte dos membros para se envolverem efetivamente no dia a dia do CE, falta de compromisso, de consciência da importância e de conhecimento acerca do CE, e persistência do medo da responsabilidade jurídica. Por outro lado, a convicção de que a participação pode gerar mudanças dentro da realidade escolar, a existência de um diálogo entre os membros, a igualdade deliberativa, o compartilhamento de decisões, o empenho da direção escolar em incentivar a participação, o compromisso e a responsabilidade dos membros, a eficácia da participação, e a divulgação da importância do CE para toda comunidade escolar são fatores positivos citados pelos entrevistados que podem auxiliar no incremento da participação social no CE.

**Palavras-chave:** Conselho escolar; Participação social; Programa Dinheiro Direto na Escola.

## **LISTA DE TABELAS**

|  |    |
|--|----|
| Tabela 1 – Valores repassados para UEx do município de Valparaíso de Goiás – GO .....    | 38 |
| Tabela 2 – Valores repassados para UEx da Unidade de Ensino que foi objeto desse estudo. | 38 |

## **LISTA DE QUADROS**

|  |    |
|--|----|
| Quadro 1- Barreiras da participação social em conselhos escolares conforme a literatura revisada: .....                      | 24 |
| Quadro 2- Facilitadores da participação social em conselhos escolares conforme a literatura revisada: .....                  | 29 |
| Quadro 3- Perfil dos participantes: .....  | 40 |
| Quadro 4- Categorias e subcategorias de análise: .....   | 41 |
| Quadro 5- Barreiras da participação social que foram identificadas no CE a partir das opiniões dos entrevistados: .....      | 60 |
| Quadro 6- Facilitadores da participação social que foram identificadas no CE a partir das opiniões dos entrevistados : ..... | 61 |

## **LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS**

CAPES - Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Ensino Superior

CE – Conselho Escolar

CF/88 – Constituição da República Federativa do Brasil de 1988

FNDE- Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação

IPs - Instituições participativas

LDB - Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional

MEC – Ministério da Educação

PDDE- Programa Dinheiro Direto na Escola

PNE - Plano Nacional de Educação

UAB - Universidade Aberta do Brasil

UEx- Unidade Executora Própria



## SUMÁRIO

|   |    |
|---|----|
| 1. INTRODUÇÃO .....   | 10 |
| 1.1 Contextualização .....  | 10 |
| 1.2 Objetivo Geral .....  | 11 |
| 1.3 Objetivos Específicos .....                                   | 12 |
| 1.4 Justificativa .....   | 12 |
| 2. REFERENCIAL TEÓRICO .....                                      | 13 |
| 2.1 Participação social .....                                     | 13 |
| 2.2 Participação social em conselhos escolares .....              | 15 |
| 2.3 Barreiras à participação social em conselhos .....            | 18 |
| 2.4 Facilitadores da participação social em conselhos .....       | 25 |
| 2.5 Programa Dinheiro Direto na Escola .....                      | 30 |
| 2.5.1 Unidades Executoras Próprias .....                          | 32 |
| 2.6 Participação da comunidade escolar no âmbito do PDDE.....     | 33 |
| 3. MÉTODOS .....  | 37 |
| 3.1 Objeto de estudo .....  | 37 |
| 3.1.1 O sistema de educação municipal .....                       | 37 |
| 3.1.2 PDDE na Unidade de Ensino analisada .....                   | 38 |
| 3.2 Participantes da pesquisa .....                               | 39 |
| 3.3 Procedimento de Coleta de dados .....                         | 40 |
| 3.3.1 Roteiro de Entrevistas .....                                | 41 |
| 3.4 Procedimento de Análise de dados .....                        | 43 |
| 4. RESULTADOS E DISCUSSÃO .....                                   | 45 |
| 4.1 Funcionamento do Conselho Escolar .....                       | 45 |
| 4.1.1 Periodicidade das reuniões .....                            | 45 |
| 4.1.2 Diálogo .....   | 46 |
| 4.1.3 Compartilhamento de decisões e Igualdade deliberativa ..... | 47 |
| 4.1.4 Influência do PDDE na participação social .....             | 47 |
| 4.1.5 Influência do Diretor Escolar .....                         | 49 |
| 4.2 Nível de participação .....                                   | 50 |
| 4.2.1 Responsabilidades e papéis dos membros .....                | 50 |
| 4.2.2 Frequência e envolvimento .....                             | 51 |
| 4.3 Efetivação da participação .....                              | 53 |
| 4.3.1 Resultados gerados pela atuação do CE .....                 | 53 |
| 4.4 Facilitadores .....   | 54 |
| 4.5 Barreiras .....   | 56 |
| 4.6 Sugestões .....   | 59 |
| 4.7 Síntese dos resultados .....                                  | 60 |
| 5 CONCLUSÃO .....   | 62 |
| REFERÊNCIAS.....  | 64 |
| APÊNDICES .....   | 71 |
| Apêndice 1- Roteiro de Entrevista.....                            | 71 |

## **1 INTRODUÇÃO**

### **1.1 Contextualização**

Os indivíduos integrantes das organizações e instituições públicas constantemente reivindicam a possibilidade de participar dos processos de tomada de decisão, de acompanhamento e fiscalização das políticas aplicadas à sua realidade (NETO; CASTRO, 2011). Observa-se que as experiências participativas têm sido expandidas no Brasil, tanto no nível de Estado como em outros níveis sociais (nas escolas e empresas, por exemplo) (MOTTA, 2003). Essa participação social, pautada na ideia de descentralização e reforma do Estado, é uma iniciativa apoiada por diversas agências internacionais de cooperação para o desenvolvimento e por governos locais (MILANI, 2008, p.554).

No âmbito educacional, a democratização da gestão constituiu um ideário defendido por diversos atores envolvidos na realidade escolar. Como resultado de diversas reivindicações, a Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 assegurou, como princípio, a gestão democrática nas unidades públicas de ensino. Nas instituições de ensino, os conselhos escolares foram criados como mecanismos de efetivação da participação democrática da comunidade escolar nas decisões de caráter pedagógico e administrativo (AGUIAR, 2008). A criação desses conselhos também está prevista na Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional- Lei nº 9394 de 20 de dezembro de 1996. A referida lei, no artigo 14, estabelece como princípio, entre outros, a participação das comunidades escolar e local em conselhos ou equivalentes.

Com a criação do Programa Dinheiro Direto na Escola- PDDE, os conselhos escolares receberam a atribuição de gerir e aplicar os recursos recebidos pelo governo federal. Como exigência para o recebimento dos recursos, foi estabelecida a necessidade de se criar Unidades Executoras Próprias- UEx, que também podem ser denominadas Conselhos Escolares, Associações de Pais e Mestres etc. Além da atribuição de gerir e aplicar os recursos, as Unidades Executoras têm a responsabilidade de fiscalizar e prestar contas sobre a destinação desses recursos.

A participação defendida pelo programa está centrada nos aspectos de definição das prioridades a serem custeadas, no acompanhamento da aplicação, na fiscalização e no controle sobre a execução do recurso com o objetivo de viabilizar uma correta destinação do patrimônio público. As Unidades são compostas por representantes da comunidade escolar. Contudo, em virtude de diversas razões, a participação desses grupos pode ser considerada

ínfima e, às vezes, inexistente (GOHN, 2006; TABORDA, 2009). O conselho, em certas situações, existe apenas formalmente, sendo possível observar diversas barreiras que impedem a participação efetiva nos processos decisórios (RISCAL, 2010).

Em certas situações, o poder decisório acaba centralizado nas mãos de determinados indivíduos, e a participação social dos integrantes dos conselhos acaba sendo relegada a segundo plano (NETO; CASTRO, 2011). Em algumas unidades escolares, constata-se que os integrantes das Unidades Executoras participam “sem ter o conhecimento do porquê, já que suas funções se resumem a assinar papéis (...)” (KALAM, 2011, p.130). Além disso, é possível observar uma certa resistência da própria comunidade em estabelecer um contato participativo com as questões escolares, existindo assim uma “dificuldade de atrair os componentes do Conselho para as reuniões” (KALAM, 2011, p.146).

A não participação da comunidade escolar na execução e na fiscalização dos recursos pode ocasionar diversos problemas: a verba pode ser desviada para objetivos estranhos à finalidade pública, já que inexistente a fiscalização direta da comunidade; o poder decisório permanece centralizado na figura de superiores hierárquicos (como diretores escolares), mantendo assim estruturas verticalizadas e autoritárias; a atuação da comunidade escolar e a construção da “escola democrática” acabam sendo fragilizadas; e a qualidade da gestão pública é enfraquecida, entre outras consequências negativas.

Considerando que um dos pilares/princípios do Programa consiste no estabelecimento da participação efetiva da comunidade escolar em todas as etapas da execução e fiscalização do recurso, surge a necessidade de se compreender os aspectos que podem ser considerados limitadores da efetivação da participação e os elementos que podem ser considerados facilitadores do envolvimento dos indivíduos por meio dos conselhos escolares. Além disso, também é necessário analisar como essa participação ocorre na prática. Assim, este estudo apresenta como problema de pesquisa a seguinte questão: Quais são as barreiras e/ou facilitadores da participação social nos conselhos escolares?

## 1.2 Objetivo geral

O objetivo geral deste estudo consiste em **identificar as barreiras e os facilitadores da participação social no Conselho Escolar (CE) de uma escola pública no âmbito do Programa Dinheiro Direto na Escola - PDDE.**

### **1.3 Objetivos Específicos**

- Descrever o funcionamento do Conselho Escolar em relação à periodicidade de reuniões, à influência da gestão escolar, ao diálogo e compartilhamento de decisões;
- Identificar o nível de participação dos conselheiros escolares;
- Identificar a influência exercida pela implantação do Programa Dinheiro Direto na Escola -PDDE na participação social dentro do Conselho Escolar

### **1.4 Justificativa**

A participação social na definição, acompanhamento, execução, controle e fiscalização das políticas e programas governamentais é relevante para a construção da cidadania ativa, para o incremento da qualidade na prestação dos serviços públicos, e para impedir e inviabilizar desvios ou inconsistências na execução de programas.

Na realidade escolar, essa relevância é ampliada, pois é na escola que os indivíduos podem ter o primeiro contato com a cidadania participativa. Com isso, a análise de como essa participação se dá na realidade social das unidades escolares, identificando facilitadores e barreiras, pode contribuir para criação de mecanismos que incentivem tal participação.

Os resultados desta pesquisa podem ser analisados pelos gestores, pelos conselhos escolares das unidades de ensino e pelos sistemas de ensino dos entes federados com o objetivo de fomentar a participação da comunidade escolar.

Considerando as diversas possibilidades de atuação dos conselhos escolares nas unidades de ensino (referente aos aspectos pedagógicos, disciplinares, administrativos, financeiros etc.), optou-se, neste trabalho, por delimitar a análise da participação social em um programa governamental específico, qual seja: Programa Dinheiro Direto na Escola-PDDE.

## 2 REFERENCIAL TEÓRICO

Neste capítulo serão apresentados os conceitos relacionados à participação social em um aspecto geral. Em seguida, a noção de participação será delimitada no âmbito da educação e dos conselhos escolares. As principais barreiras e facilitadores defendidos por diversos teóricos para a viabilização da participação social em conselhos também serão apresentados. Por fim, serão apresentados alguns aspectos teóricos e legais relacionados ao funcionamento do Programa Dinheiro Direto na Escola – PDDE e à participação social no âmbito desse programa de descentralização de recursos financeiros.

### 2.1. Participação social

O termo “participação” pode ser amplamente compreendido como atuação popular, cidadã, democrática, institucional, entre outros termos estritamente ligados à noção de envolvimento da população nos processos decisórios (MILANI, 2008). Ou seja, a participação, integrante do rol de princípios da democracia, “pode ser entendida como um processo de intervenção ou interferência em um processo decisório”(DIEGUES, 2012, p.366).

Diversas atividades estão associadas à participação ativa, entre elas:

(....) a simples presença física (com pequena ou nenhuma contribuição ao processo decisório); o ato de votar nas eleições; a elaboração de proposta de intervenção na administração pública; a atuação em movimentos sociais reivindicatórios e até a militância partidária (GUIMARÃES; COUTINHO, 2010, p.165)

A participação social está relacionada à influência exercida por atores sociais na formulação, execução, fiscalização e avaliação das políticas públicas por meio de ações diversas (VILLELA; VIDAL; MACEDO, 2014). Essa definição de participação também está relacionada à ideia de controle social, conceituado como o envolvimento do cidadão na definição, execução, acompanhamento e controle das ações da Administração Pública (BRASIL, 2012; DUARTE; MACHADO, 2012).

Motta (2013) defende que o conceito de participação está ligado à ideia de cogestão que é “uma forma avançada de participação administrativa que implica co-decisão em determinadas matérias e direito de consulta em outras” (MOTTA, 2003, p.372).

A participação social pode ser analisada a partir de três enfoques/níveis distintos. No primeiro, a participação social relaciona-se ao controle da qualidade dos serviços públicos,

sendo que tal controle pode aumentar a percepção do cidadão em relação à conformidade dos serviços aos padrões esperados. No segundo enfoque, a participação implica a criação de espaços deliberativos que discutam sobre as prioridades futuras. No terceiro nível, a participação está ligada à politização das relações sociais no âmbito da formulação de políticas públicas (MILANI, 2008).

As concepções de cidadania ativa (MILANI, 2008) e de democracia (CICONELLO, 2008) são consideradas elementos interligados à participação social. De acordo com Ciconello (2008), a participação da sociedade nas questões relacionadas à sua realidade dentro dos ambientes de debate e deliberação é considerada um aspecto essencial da democracia.

A motivação para criação de espaços de participação social pode estar relacionada a diversos objetivos:

Os atores políticos, ao decidirem pela participação, podem ter objetivos muito diversos, tais como a autopromoção, a realização da cidadania, a implementação de regras democráticas, o controle do poder burocrático, a negociação ou inclusive a mudança progressiva de cultura política. (MILANI, 2008, p.560 e 561).

Além disso, a criação de espaços de participação social pode ser tanto uma exigência constitucional, como uma condição para a angariação de recursos do governo federal (DIEGUES, 2012). Aguiar e Cunha (2017) também destacam que a existência e o funcionamento de espaços de participação (como os conselhos gestores de políticas públicas e as conferências) são condições para que seja feito o repasse de recursos federais.

A relação criada entre Estado e sociedade por meio da participação ativa pode gerar diversas vantagens: os cidadãos passam a estar mais próximos ao poder público, as redes de clientelismo são enfraquecidas, as decisões são tomadas com um maior grau de assertividade, a identificação dos problemas e de alternativas de ação é auxiliada, a transparência da ação estatal é incrementada e o governo passa a ser demandado para fornecer resultados efetivos para a sociedade (CICONELLO, 2008). A participação também gera o fortalecimento da sociedade civil e a democratização das bases estatais, de forma que essa sociedade civil possa se envolver na discussão, decisão e controle das questões públicas (GUIMARÃES; COUTINHO, 2010). Além disso, com a ampliação dos espaços de envolvimento social, o processo decisório se torna mais democrático e transparente, e a influência exercida por atores menos organizados acaba sendo aumentada. Como consequência desse processo, a qualidade na gestão pública é promovida (KLEBA; COMERLATTO, 2011).

No Brasil, a partir dos primeiros anos da democratização, houve um crescimento da participação política (AVRITZER, 2011). Segundo Milani (2008), a prática de consulta à população, às associações e aos sindicatos no que se refere à formulação e ao desenvolvimento de políticas públicas foi fortalecida no ano de 1990. Como resultado da democratização, diversos espaços foram criados para viabilizar a participação social, tendo como exemplos os orçamentos participativos, as consultas públicas e os conselhos gestores de políticas públicas (AGUIAR; DA CUNHA, 2017).

Essa participação social na gestão de políticas estratégicas pode ser viabilizada por meio de conselhos (LAVALLE, 2011). Uma das relevantes experiências de participação foi vivenciada por conselhos difundidos pelo governo local, em Porto Alegre, nos anos 70, por meio da criação de espaços nos quais os representantes dos segmentos sociais pudessem levar aos órgãos competentes as demandas, sugestões e reivindicações (SILVA, 2001).

Segundo Kleba e Comerlatto (2011), os conselhos gestores – instâncias deliberativas e fiscalizadoras- podem ser considerados “espaços empoderadores”, uma vez que viabilizam aos indivíduos a oportunidade de fazer parte de processos decisórios que afetarão diretamente sua vida e realidade, que definirão a destinação de recursos e que influenciarão na agenda política. Além disso, os integrantes dos conselhos de políticas públicas participam da fiscalização e controle dos gastos públicos e da avaliação dos resultados obtidos com a execução de determinada política pública (BRASIL, 2012).

## **2.2 Participação social em conselhos escolares**

A escola pública pode ser considerada uma unidade incentivadora da cidadania participativa. Nela, os diversos agentes da comunidade podem ser incentivados a agirem coletivamente em prol do atendimento das necessidades e das prioridades coletivas (AGUIAR, 2008).

A instituição da gestão democrática nas escolas tem sido objeto de discussão na política educacional do governo durante o decorrer do século XXI. Esse ponto entrou na pauta política a partir das reivindicações provenientes dos educadores que demandavam a criação de mecanismos de gestão democrática aplicados à administração escolar (NETO; CASTRO, 2011). No fim dos anos 1970 e 1980, a luta pela democratização da gestão educacional se tornou intensa em razão das movimentações em favor da democratização do próprio Estado. A noção de democratização da gestão escolar:

(...) implicava, naquele contexto, a combinação de três fatores: ampliação das possibilidades de participação nos processos de tomada de decisão na gestão da educação e na gestão escolar; busca de autonomia para as unidades escolares; e descentralização de gestão e financiamento (PERONI; ADRIÃO, 2007, p.53).

Como resultado dessas demandas, a Constituição Brasileira de 1988 (CF/88) consagrou, no artigo 206, a gestão democrática da educação como princípio basilar que deve ser seguido por todos os sistemas educacionais públicos. Esse princípio constitucional foi detalhado pela Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (Lei nº 9493/1996). No artigo 14, está previsto que os sistemas de ensino devem definir as normas da gestão democrática, considerando: a participação dos profissionais da educação na elaboração do projeto pedagógico da escola e a participação das comunidades escolar e local em conselhos escolares ou equivalentes.

O Plano Nacional de Educação-PNE (Lei nº 13.005, de 25 de junho de 2014) também apresenta o princípio da gestão democrática como diretriz a ser seguida nas instituições de ensino público. O referido Plano tem como meta a efetivação da gestão democrática da educação com a criação de mecanismos que permitam a consulta pública à comunidade escolar e a participação e fiscalização dos diversos atores sociais por meio, especialmente, dos conselhos escolares e conselhos municipais de educação.

A efetivação da gestão democrática depende da participação dos diversos atores sociais na administração escolar (TABORDA, 2009; VIANA, 2015). E conforme defendido pelo arcabouço legal, essa participação pode ser viabilizada por meio da atuação de conselhos escolares. Os movimentos de redemocratização e de reorganização da sociedade civil foram influenciadores da criação dos primeiros conselhos escolares, instituídos como mecanismos de gestão democrática, no final da década de 1970. Esses movimentos lutavam contra as formas autoritárias de gestão que estavam presentes nas diversas instituições sociais (TABORDA, 2009).

O conselho escolar é um espaço colegiado que congrega representantes dos diversos segmentos da escola e da comunidade (pais, professores, servidores técnico-administrativos e alunos), que tem como atribuições: a análise e definição das prioridades e objetivos da escola, o acompanhamento dos problemas administrativos ou pedagógicos, o estímulo à instituição de práticas democráticas e transparentes e o incentivo a co-responsabilização dos integrantes da comunidade no desenvolvimento e definição das ações escolares (AGUIAR, 2008). Em



síntese, os conselhos escolares devem desempenhar funções deliberativas, consultivas e fiscalizadoras nos aspectos financeiros, administrativos e pedagógicos (NETO; CASTRO, 2011).

Além disso, o conselho escolar é considerado “um espaço de construção comunitária” (WERLE; ANDRADE, 2008, p.85) que viabiliza a consolidação de uma escola democrática e que incentiva a formação de cidadãos críticos e participantes das questões relativas ao cotidiano escolar e social (FERNANDES; RAMOS, 2010). Peroni e Adrião (2007) defendem que os processos eletivos de composição dos órgãos colegiados, como ocorrem nos conselhos escolares, transformam tais instâncias em espaços que ampliam a participação e o exercício da autonomia. Essas autoras também defendem que o fato dos conselhos escolares “se instituírem como órgãos gestores efetivamente responsáveis pelas decisões mais relevantes para a escola” também pode ser considerado um fator ampliativo da participação (PERONI; ADRIÃO, 2007, p.55).

Vale ressaltar que a gestão democrática iniciada dentro da escola e do sistema de educação fomenta “a formação democrática dos sujeitos e a transformação da sociedade voltada para a democracia” (VIANA, 2015, p.130). A partir da participação dentro do ambiente escolar, os diversos integrantes da comunidade podem transformar-se em “sujeitos democráticos” influenciadores da construção de uma sociedade pautada na cultura participativa. Além disso, a participação social em conselhos, considerada uma das vertentes da gestão democrática, também está diretamente relacionada ao incremento da qualidade da educação: “a melhoria dos sistemas escolares em todos os níveis requer, necessariamente, uma ampliação dos espaços de participação da sociedade na definição e implementação das políticas” (NETO; CASTRO, 2011, p.753). Gadotti (2014) também defende que o aperfeiçoamento da educação está condicionado à instituição de ambientes de deliberação coletiva.

A participação dos indivíduos em conselhos municipais e em conselhos escolares nos sistemas de educação está relacionada à busca por uma maior autonomia para as unidades de ensino com o objetivo de se alcançar eficiência e efetividade (FARAH, 2001). Além disso:

O debate político sobre a ampliação da autonomia esteve, nos anos 80, centrado na produção de mecanismos de participação na gestão da educação e na gestão escolar, enfatizando a criação de órgãos colegiados em que todos os segmentos envolvidos nos processos educativos estivessem representados e a partir dos quais o controle democrático sobre o Estado pudesse ser exercido (PERONI; ADRIÃO, 2007, p.55).

Os Conselhos Municipais de Educação também são considerados espaços que fomentam a participação social. Eles são órgãos responsáveis pela normatização da política educacional dos municípios e são compostos por representantes da sociedade. Além disso, os Conselhos acumulam funções normativas, consultivas e fiscalizadoras da política educacional. As decisões tomadas no âmbito dos conselhos são coletivamente deliberadas e construídas (PEREIRA; OLIVEIRA, 2011).

Considerando os diversos benefícios da cultura participativa dentro dos órgãos públicos, especialmente dentro das escolas, ressalta-se a importância da identificação dos limites/barreiras e das possibilidades/facilitadores relacionados à efetivação da participação social. Para isso, o contexto social deve ser analisado (GOMES; ANDRADE, 2009). Além disso, apesar da gestão democrática ser um aspecto presente no discurso dos diversos atores envolvidos na educação, é necessário identificar se ela está de fato incorporada ao dia a dia da escola (MEDEIROS; OLIVEIRA, 2008).

Neste estudo, a definição adotada de participação social em conselhos refere-se ao envolvimento e à influência exercida por atores sociais (conselheiros escolares) na formulação, execução, fiscalização e avaliação dos programas e das políticas públicas por meio de ações diversas (VILLELA et al, 2014). Essa participação será analisada a partir da atuação dos conselheiros na gestão do Programa Dinheiro Direto na Escola- PDDE.

### **2.3 Barreiras à participação social em conselhos**

Como citado, os conselhos são formados por integrantes de toda comunidade escolar, que são considerados conselheiros escolares. Contudo, em alguns casos, a criação do conselho escolar não assegura automaticamente a gestão democrática (TABORDA, 2009). Além disso, em certas situações, a atuação e o envolvimento desse agrupamento são limitados (FERNANDES; RAMOS, 2010) e passivos, ocasionando a não participação ativa (GOHN, 2006). A referida autora ainda cita que esses grupos da comunidade escolar acabam participando apenas para compor e dar quórum necessário aos conselhos.

Fernandes e Ramos (2010) identificam em diversos conselhos escolares o não comparecimento dos pais nas reuniões propostas e afirmam que “as decisões aprovadas servem, frequentemente, para ampliar a força de medidas que os professores já adotaram, ou pretendem adotar, ou que a direção escolar tem intenção de assumir” (FERNANDES; RAMOS, 2010, p.213).

No Brasil, a criação de um espaço no qual a participação social esteja efetivamente enraizada é dificultada em razão de diversos fatores:

(...) boa parte das ações dos conselhos esbarram em questões muito simples – a permanência de uma assimetria velada entre os membros, a falta de recursos, a falta de informação e comunicação entre o conselho e os dirigentes públicos, o grau de comprometimento dos membros a longo prazo e a dificuldade em se administrar conflitos entre os membros do conselho e as diferentes esferas do poder público (RISCAL, 2010, p.31).

Ao analisar a educação democrática como pilar fundamental para participação social e política, Vasconcelos (2014) concluiu que uma “alfabetização rudimentar” é um aspecto que dificulta o envolvimento social nos processos de tomada de decisões. Outro fator que inibe essa participação é a inexistência de uma política que priorize a cidadania na educação dentro das escolas. A solução apresentada pelo autor consiste na instituição de mecanismos de aprendizagem apoiados nos “valores e princípios de autonomia, democracia, co-responsabilização e alteridade” (VASCONCELOS, 2014, p.85) destinados diretamente às crianças e jovens. E “no caso dos adultos, um dos caminhos poderia ser a sua capacitação continuada em equipamentos institucionais especializados, antes e durante a sua incursão nos aparelhos de participação social e política” (VASCONCELOS, 2014, p.85).

No âmbito da educação, os conselhos escolares, considerados espaços de participação, são criados em obediência às exigências legais (LDB, leis estaduais, municipais etc.). Contudo, a falta de regulamentação e detalhamento dessas legislações pode ser considerada um aspecto inibidor da participação efetiva dos grupos de interesse. Taborda (2009) argumenta que a LDB deixou uma ampla margem de liberdade para os Estados e Municípios definirem como a participação será operacionalizada e como será a composição desses conselhos. Segundo a autora, a falta de critérios específicos para definição da composição dos conselhos e de suas atribuições “pode representar uma participação meramente ilusória, em que as pessoas acreditam que deliberam, quando na realidade as decisões são tomadas por outras pessoas e trazidas aos conselhos para serem legitimadas” (TABORDA, 2009, p.35).

Além disso, a própria legislação pode ser considerada um limitador da autonomia e do poder de deliberação dos conselhos, uma vez que essas instâncias atuam necessariamente dentro das normas estabelecidas pelos entes federados; o que pode gerar “uma frustração permanente, dando a impressão de que se trata de um colegiado artificial que não pode assumir tarefas importantes” (RISCAL, 2010, p. 32).

Neto e Almeida (2000) também identificaram que grande parte dos conselhos escolares foram criados em razão das exigências legais impostas às unidades escolares. Essa realidade demonstra que os sistemas de gestão democrática ou de participação social que são impostos de forma verticalizada acabam sofrendo limitações para a efetivação da gestão participativa, descaracterizando assim “o princípio constitutivo desse modelo que é a participação política da comunidade escolar na tomada de decisões internas” (NETO; CASTRO, 2011, p.764). Taborda (2009) também argumenta que a criação dos conselhos acaba tendo “apenas a finalidade de cumprir determinações legais” e acrescenta que:

A gestão democrática não é um valor que pode ser instituído com a aprovação de uma lei. Ela é um ato político e implica participação e tomadas de decisão dos diferentes atores sociais no espaço escolar. É um processo que deve ser construído, coletivamente, no dia-a-dia da escola, pondo fim à lógica autoritária e dominante, por intermédio da qual tem sido alicerçada a relação de poder no interior da escola e, principalmente fora dela (TABORDA, 2009, p.36).

Luiz, Barcelli e Conti (2010, p. 20) também argumentam que o processo de gestão democrática não ocorre apenas por meio de leis ou normativos, envolve, sobretudo, “um processo longo, de construção coletiva”. Por outro lado, Villela (1997) considera que o excesso de normas, regimentos e regras burocráticas presentes nessas legislações pode inviabilizar a participação social. Segundo a autora, essas exigências burocráticas dificultam a manutenção de mecanismos participativos nos processos de tomada de decisão .

De acordo com os resultados da pesquisa desenvolvida por Neto e Castro (2011) em escolas públicas da rede estadual do Rio Grande do Norte, foi possível observar que a atuação dos conselhos escolares tem sido limitada e não tem provocado mudanças significativas na realidade escolar em razão da centralização do poder decisório sobre as questões pedagógicas e administrativas nas mãos do diretor ou de grupos seletivos e pequenos (como professores), restringindo a participação de outros segmentos da comunidade. Jesus e Santos (2007) também constataram que muitas vezes o poder de decisão se encontra centralizado nas mãos dos gestores e dos professores. Com isso, pode se observar que a própria estrutura administrativa das unidades escolares, baseada em uma estrutura hierárquica que tem o diretor como elemento central, limita a gestão democrática (RISCAL, 2010).

Conti e Luiz (2007) argumentam que existe, em certos casos, um centralismo de poder nas mãos do diretor em razão da concentração de informações e conhecimentos relativos ao funcionamento da escola. Com isso, em algumas escolas, pode-se observar que “o

conselho se reúne para referendar as decisões tomadas pelo diretor de escola, o que o caracteriza como um aparelho da direção da escola” (ALVES, 2005, p.144). Conti e Luiz (2007) apontam que apesar da paridade nos conselhos (mesmo percentual de representantes dos funcionários e da comunidade escolar) ser um aspecto defendido em diversas legislações, observa-se que, em certas situações, o poder de decisão acaba sendo centralizado nas mãos dos professores e funcionários, o que certamente dificulta a participação dos pais e alunos. Essa centralização de poder ocorre em razão “de um certo senso-comum, com certa base do real: os professores, funcionários participam muito mais da vida da escola, sentindo-se legitimados a tomar decisões que os favoreçam” (CONTI; LUIZ, 2007, p.10).

Neto e Almeida (2000) também analisaram o sistema educacional do Rio Grande do Norte em relação à descentralização e à participação social. Os autores constataram que a relação dos membros da comunidade escolar é desarticulada e existe uma “precária participação dos vários segmentos representados no conselho (professores, pais, alunos e agentes comunitários) no processo de tomada de decisão administrativa na escola” (NETO;ALMEIDA, 2000, p.42). Além disso, existe uma dificuldade para constituir o CE em razão da falta de motivação e envolvimento dos indivíduos que compõem a comunidade. Em relação à atuação do conselho na gestão financeira, os autores também observaram que existe uma desmobilização e uma falta de conhecimento por parte dos integrantes do conselho sobre a relevância e a possibilidade da atuação em relação à gestão e à fiscalização dos recursos financeiros aplicados na escola.

Motta (2003) traz a definição de “participação imposta” que se refere aos mecanismos criados pela própria administração que buscam incentivar a participação com o objetivo de aprimorar a comunicação e o nível de satisfação e aumentar a eficiência organizacional. O referido autor defende que esses mecanismos não devem ser desprezados. Contudo, concorda com o fato de que a participação imposta apenas “abre uma oportunidade e não um leque de possibilidades, a ser explorada pela própria coletividade” (MOTTA, 2003, p. 371), além disso, ela não considera se “a participação é um desejo efetivo da comunidade” (MOTTA, 2003, p. 371).

A cultura patrimonialista do Estado também é considerada um aspecto inibidor da atuação dos conselhos escolares e, conseqüentemente, da efetivação da participação social(GADOTTI, 2014). Essa cultura “entende a escola como propriedade do governo, do diretor e de seus professores e funcionários internos” (FERNANDES; RAMOS, 2010, p.218).Além disso, a não efetivação da gestão democrática nas instituições de ensino pode ser

ocasionada pelas “precárias condições de trabalho na escola e pela cultura centralizadora que dificulta a distribuição de poder entre os diferentes segmentos da escola” (NETO; CASTRO, 2011, p.755).

A atuação dos conselhos também tem sido enfraquecida em razão da incapacidade das instituições em converter a gestão tradicional em uma gestão baseada em práticas participativas e democráticas (RISCAL, 2010). Além disso, “a dependência financeira dos órgãos municipais, estaduais e federais, associada à reduzida capacidade organizacional e a manutenção de práticas clientelistas tem levado ao esvaziamento dos conselhos (...)” (RISCAL, 2010, p.32). Pode-se observar também uma grande resistência das instituições públicas em compartilhar o poder decisório com os cidadãos, além da existência de um distanciamento entre os resultados formais e reais provenientes da participação (CICONELLO, 2008).

Dutra e Afonso (2017) analisaram os fatores que facilitam ou dificultam a participação social no âmbito dos conselhos escolares no município de Brumadinho/MG. As autoras concluíram que as principais barreiras que inviabilizam a efetiva participação da comunidade são as seguintes:

Dificuldade de eleger os membros do CE. Falta de informação sobre o papel do conselho escolar, falta de iniciativa dos membros em participar das discussões, desconhecimento sobre os assuntos internos da escola, desinteresse da categoria em saber o que se passa no CE, falta de oportunidade de repassar informações para o segmento, desconhecimento do estatuto do colegiado, falta de tempo para se dedicarem ao fortalecimento do CE, falta de tempo para participar das reuniões, falta de clareza dos membros sobre o papel do CE e falta de fiscalização e monitoramento dos CE por parte da Secretaria de Educação (DUTRA; AFONSO, 2017, p. 39).

Barcelli (2014) argumenta que alguns participantes de conselhos escolares desconhecem o grau de autonomia que lhe é atribuído, e esse desconhecimento, associado à insegurança na tomada de decisão, dificulta a sua participação e intervenção. Muitas vezes, o conselho enfrenta dificuldades na própria composição do colegiado, dada a dificuldade de atrair os indivíduos para serem membros. Os funcionários e pais, normalmente, alegam:

Falta de tempo para participar, falta de compreensão das questões relativas à escola e sua dinâmica, medo da responsabilidade jurídica, pressão dos pares, no caso dos professores, muita papelada, deliberação sobre normas e diretrizes vindas da secretaria, falta de respeito às decisões tomadas (...) (PERES, 2016, p.63).

O fato dos integrantes do CE “desconhecerem suas atribuições, aceitando passivamente as decisões emanadas dos órgãos superiores e da própria direção da escola” (VILLELA, 1997, p.160) também é considerado um obstáculo para o funcionamento do CE.

Medeiros e Oliveira (2008) afirmam que a atuação do conselho escolar é dificultada em razão de dois fatores principais: relações de poder e falta de diálogo. Os autores afirmam que o constante controle e vigilância do diretor, a monopolização da informação, a relação vertical entre diretor e docentes e a proibição da manifestação de opiniões são formas que expressam as relações de poder dentro da escola. A criação de um conselho escolar pode desestabilizar essa estrutura de poder e tornar-se uma “instância de contrapoder”, e em razão disso muitos diretores atuam de forma a dificultar, desestimular e inviabilizar a existência das condições internas para a constituição dos conselhos (MEDEIROS; OLIVEIRA, 2008).

A falta de diálogo é outro fator que bloqueia as possibilidades de atuação dos conselhos escolares. O diálogo é um aspecto integrante dos espaços democráticos, e exige dos participantes o pleno conhecimento sobre o objeto de discussão para que existam condições de argumentação e contra argumentação. Desta forma, se as condições comunicativas que facilitam o diálogo não existirem, a democracia não se efetivará nos espaços coletivos. É necessário considerar que:

(...) o Conselho Escolar, para constituir-se como esse catalisador de interesses e de demandas no interior da instituição, precisa utilizar-se de sua capacidade política de promover consensos racionalmente motivados. Para tanto, não há alternativas senão a descentralização do poder e a abertura ao diálogo (MEDEIROS; OLIVEIRA, 2008, p. 41).

A utilização de uma linguagem inacessível e incompatível com o público participante das reuniões dos conselhos escolares também é um fator que dificulta a compreensão dos agentes, e que consequentemente afeta negativamente a participação (JESUS; SANTOS, 2007).

Costa et al (2015) alertam que a efetiva participação dos indivíduos em conselhos é dificultada em razão das demandas diárias que inviabilizam a dedicação dos participantes nos processos de formulação de políticas. Peres (2016) também destaca que a intensiva carga de trabalho e as responsabilidades da rotina dificultam o envolvimento dos pais dentro do CE. Além disso, os autores identificaram a existência de “diferentes níveis de compreensão e participação dos conselheiros no tocante às atividades do controle social” (COSTA et al., 2015, p.79), sendo que alguns desempenham as funções satisfatoriamente, enquanto outros

apresentam deficiências no desempenho das atribuições em virtude da falta de compromisso ou em razão da formação e da capacitação insuficientes. Observa-se então que a falta de capacitação dos conselheiros em um órgão colegiado pode gerar uma “sensação de despreparo” que tende a dificultar a efetiva participação dos indivíduos nos processos (DUARTE; MACHADO, 2012, p.129). Peres (2016, p.66) também destaca que “a má formação dos profissionais e a centralização de poder no interior da escola” são fatores que dificultam a efetivação de uma gestão democrática.

O Quadro 1 indica a relação das principais barreiras da participação social identificadas na revisão de literatura.

**Quadro 1:** Barreiras da participação social em conselhos escolares conforme a literatura revisada.

| <b>Barreiras</b>  |   |
|---|---|
| <b>Fatores</b>  | <b>Autores</b>  |
| Não comparecimento dos pais nas reuniões propostas  | Fernandes e Ramos (2010)  |
| Assimetria velada entre os membros  | Riscal (2010)   |
| Falta de recursos   | Riscal (2010)   |
| Falta de informação/Desconhecimento dos assuntos internos da escola e do CE/ Falta de clareza dos membros sobre o papel do CE/ Falta de capacitação | Riscal (2010); Dutra e Afonso (2017); Peres (2016); Vilella (1997); Duarte e Machado (2012); Peroni e Adrião (2007); Barcelli (2014); Neto e Almeida (2000)     |
| Grau de comprometimento dos membros/ Falta de compromisso   | Riscal (2010); Costa et al (2015)   |
| Dificuldade de administrar conflitos entre os membros   | Riscal (2010)   |
| Dificuldade em atrair os indivíduos para compor o CE  | Barcelli (2014); Kalam (2011)   |
| Falta de critérios específicos para definição da composição do CE e de suas atribuições   | Taborda (2009)  |
| Exigências burocráticas   | Vilella (1997)  |
| Centralização do poder decisório na figura do diretor escolar ou de funcionários específicos  | Jesus e Santos (2007); Neto e Castro (2011); Riscal (2010); Conti e Luiz (2007); Medeiros e Oliveira (2008); Peres (2016); Alves (2005); Peroni e Adrião (2007) |
| Falta de motivação e envolvimento dos indivíduos  | Neto e Almeida (2000)   |
| Participação imposta  | Motta (2003)  |
| Cultura patrimonialista   | Gadotti (2014); Fernandes e Ramos (2010)  |
| CE como instância que apenas referenda decisões já tomadas por outros agentes alheios ao CE   | Fernandes e Ramos (2010); Alves (2005)  |
| Precárias condições de trabalho na escola   | Neto e Castro (2011)  |
| Distanciamento entre os resultados formais e reais provenientes da participação/ Falta de respeito às decisões tomadas                              | Ciconello (2008); Peres (2016)  |
| Falta de iniciativa dos membros em participar das   | Dutra e Afonso (2017)   |



|  |                                     |
|--|-------------------------------------|
| discussões   |                                     |
| Falta de tempo para participar efetivamente do CE  | Dutra e Afonso (2017); Peres (2016) |
| Medo da responsabilidade jurídica  | Peres (2016)                        |
| Falta de diálogo   | Medeiros e Oliveira (2008)          |
| Falta de envolvimento dos membros nas atividades do CE   | Kalam (2011); Gohn (2006)           |
| Utilização de uma linguagem inacessível e incompatível com o público participante do CE  | Jesus e Santos (2007)               |
| Demandas diárias dos membros/ Intensiva carga de trabalho e as responsabilidades da rotina dificultam o envolvimento dos pais. | Costa et al (2015); Peres (2016)    |
| Falta de interesse da comunidade escolar   | Peroni e Adrião (2007)              |
| Falta de reuniões e de regularidade temporal na realização dos encontros   | Peroni e Adrião (2007)              |

Fonte: elaborado pela autora.

## 2.4 Facilitadores da participação social em conselhos

Diversos aspectos podem ser considerados facilitadores da participação social dentro dos conselhos. Considera-se que a participação social é condicionada pela existência, nos indivíduos, de um sentimento de identidade e de pertencimento, além do anseio de ser ativo nas decisões (KLEBA; COMERLATTO, 2011). A “convicção pessoal de que esta participação pode produzir resultados significativos e relevantes” (KLEBA; COMERLATTO, 2011, p.30) também é um fator que influencia a participação social. Gomes e Andrade (2009) também defendem que, no âmbito educacional, o estabelecimento de um espaço democrático requer a existência de uma “disposição de luta dos sujeitos que compartilham e se engajam nos processos e nas ações político-pedagógicas na e da escola” (GOMES; ANDRADE, 2009, p.84).

A existência de mecanismos de participação e controle social não é suficiente para garantir o envolvimento efetivo dos agentes em um determinado espaço público, é necessário ainda que existam “condições de participação” (GADOTTI, 2014,p.4). Para Sudbrack, Jung e Balestrin (2015) devem existir condições que viabilizem a participação dos conselheiros em locais adequados e acessíveis, e com “horários adequados para que se sintam confortáveis e prestigiados ao realizar o seu trabalho” (SUDBRACK; JUNG; BALESTRIN, 2015, p.335).

A participação social também é requer o fortalecimento da sociedade civil e a democratização do Estado (SILVA; D’ARC, 1996). Portanto:

A participação da comunidade se materializa efetivamente quando se abrem espaços democráticos de diálogo e convivência, o que permite proximidade

com o cotidiano escolar, tornando a população sujeito, portanto, ativo na vida da instituição (KALAM, 2011, p.102).

Silva (2001) apresenta a noção de “eficácia da participação”. Segundo o autor, para que a eficácia exista, é necessário que recursos materiais e financeiros sejam angariados e aplicados no atendimento das prioridades definidas pelos participantes de um processo de deliberação. Se a participação não gerar resultados concretos, os processos participativos tendem a ser desmobilizados e esvaziados. Conforme defendido por Conti e Luiz (2007, p.11), “quando o conselho decide algo, mas as ações não são implementadas, ocorre frustração, sobretudo dos pais, e isso reforça a dúvida sobre as atribuições do conselho”, gerando também uma “apatia crescente”. Silva (2001) ainda defende que é necessário que exista um compromisso governamental em incentivar a participação e investir nas demandas definidas coletivamente.

A simples criação de conselhos escolares não garante a participação dos conselheiros nas discussões da escola (CONCEIÇÃO, 2007; DUTRA e AFONSO, 2017). Estes conselhos precisam ter poder de decisão, “não sendo apenas sugestivos ou ficando submissos a outras instâncias ou poderes instituídos” (CONCEIÇÃO, 2007, p.52). Além disso,

O ato de sugerir, assegurando poder total à autoridade superior decidir, vislumbra uma pseudoparticipação e uma democracia de baixa intensidade. As decisões, neste caso, têm mais a ver com o cargo, a posição que o sujeito ocupa do que propriamente com a discussão e os encaminhamentos coletivos em torno de uma problemática (CONCEIÇÃO, 2007, p.52).

Além disso, é necessário que exista igualdade deliberativa entre os participantes, ou seja, cada integrante deve ter a possibilidade de dar sua opinião, de iniciar e participar dos debates, ter voz para propor soluções e efetivamente decidir sobre as questões postas para análise sem qualquer distinção (ALMEIDA; CUNHA, 2011). Portanto, todos os representantes precisam ter o poder de decidir de forma que não existam situações nas quais os representantes atuem apenas para referendar decisões já tomadas por outros grupos.

Vale ressaltar que o perfil, as particularidades, as vivências e as formas de atuação dos atores dentro da arena participativa são características que condicionam o funcionamento e o êxito das instituições participativas (IPs). Sendo assim,

Compreender os atores que se engajam nas IPs, suas origens, identidades, motivações, recursos, informações e conhecimento técnico de que dispõem (de forma desigual) e, finalmente, as bases sociais da qual emergem, as quais

mobilizam e às quais se reportam é fundamental para um entendimento adequado das relações que se travam nos espaços de participação (PIRES et al., 2011, p.356).

Gohn (2006, p.34) também argumenta que apesar dos colegiados serem espaços legítimos e representarem um avanço para o exercício da cidadania, é necessário que tal cidadania seja “qualificada e construída na prática”:

A gestão compartilhada em suas diferentes formas de conselhos, colegiados etc. precisa desenvolver uma cultura participativa nova, que altere as mentalidades, os valores, a forma de conceber a gestão pública em nome dos direitos da maioria e não de grupos lobistas (GOHN, 2006, p.36).

A efetivação da gestão democrática escolar e o controle democrático sobre o Estado exercido pelos integrantes da comunidade escolar exigem uma “ruptura com as estruturas burocratizadas e verticalizadas, requerendo autonomia para as unidades escolares e descentralização nos processos de tomada de decisão e utilização de recursos” (PERONI; ADRIÃO, 2007, p. 53).

Ainda no âmbito educacional, a instituição de mecanismos e/ou programas que possibilitem a transferência de recursos financeiros diretamente às escolas, como ocorre no Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE), pode incentivar a construção de espaços coletivos de gestão. Nesses espaços, os diversos segmentos da comunidade escolar são inseridos, ainda que formalmente, na realidade escolar (ADRIÃO; PERONI, 2007). Ramos (2013) também argumenta que a descentralização de recursos pode fomentar o envolvimento da comunidade na gestão escolar.

Viana (2015) defende que a descentralização de recursos financeiros viabiliza a autonomia pedagógica e financeira das unidades de ensino. Além disso, ela permite a efetivação da gestão democrática, uma vez que quando a escola fica diretamente responsável pela gestão e prestação de contas dos recursos, a comunidade tem a oportunidade de participar desses processos, sendo que “é possível que este aprendizado gere uma cultura democrática, um hábito, que praticados na escola podem ultrapassar os muros escolares e ser praticados também fora da escola, em outras instâncias de participação popular da sociedade”(VIANA, 2015, p.313).

Em certas situações, os próprios integrantes dos conselhos desconhecem a efetiva função e a forma de funcionamento desses órgãos colegiados (BARCELLI, 2014; LUIZ;

CONTI, 2007). Desta forma, a existência de uma total compreensão dos conselheiros em relação às suas atribuições dentro do órgão colegiado é um fator que influencia positivamente o funcionamento dos conselhos, sendo que altos níveis de capacitação podem impactar positivamente na execução de suas funções (COSTA et al., 2015; VILLELA, 1997). Sudbrack, Jung e Balestrin (2015) também defendem que é necessário que exista uma especificação clara acerca das competências e atribuições do CE. Ademais, é relevante que a população seja incentivada e qualificada para que exista uma efetivação prática da participação.

Políticas de formação e capacitação dos integrantes dos espaços participativos também são instrumentos relevantes para a geração de uma participação qualificada (CAMPOS, 2011). A educação para a participação é um fator que favorece o envolvimento na administração, uma vez que viabiliza a angariação de habilidades políticas (MOTTA, 2003). Além disso, a capacidade de compreensão sobre os diversos assuntos tratados dentro dos conselhos, associada à detenção de um conjunto de informações necessárias, são aspectos que também determinam a participação dos conselheiros. Esse nível de compreensão é essencial para o alcance da participação (DUARTE; MACHADO, 2012).

Dutra e Afonso (2017) argumentam que a participação não depende apenas da manifestação de vontade dos indivíduos, sendo necessária a existência de condições sócio institucionais garantidoras do envolvimento dos agentes sociais. Ou seja, “a participação é, ao mesmo tempo, uma prática dos sujeitos políticos e uma prática da sociedade política”(DUTRA; AFONSO, 2017, p.26).

Os governos locais e nacionais podem ser considerados elementos centrais na promoção e no incentivo da participação social por meio de conselhos escolares. O governo federal, por exemplo, lançou em 2004 o Programa Nacional de Fortalecimento de Conselhos Escolares. O objetivo central do programa consistia no incentivo à implantação e no fortalecimento dos conselhos escolares dentro das unidades de ensino do país por meio de projetos de formação continuada direcionados aos indivíduos participantes da comunidade escolar (LUIZ; BARCELLI; CONTI, 2010). O Programa também tinha os seguintes objetivos:

(...) ampliar a participação das comunidades escolar e local na gestão administrativa, financeira e pedagógica das escolas públicas; apoiar a implantação e o fortalecimento de conselhos escolares; instituir, em regime de colaboração com os sistemas de ensino, políticas de implantação e fortalecimento de conselhos escolares; promover em parceria com os sistemas de ensino a capacitação de conselheiros escolares (GADOTTI, 2014,p.5).

É necessário ainda que exista um comprometimento dos indivíduos que detêm o poder de tomada de decisão no sentido de aceitar e levar em consideração o resultado das deliberações que são feitas nas arenas participativas (SILVA, 2001). Com isso, entende-se que os processos de participação “dependem da competência governamental na criação das condições que viabilizem os processos de gestão participativa” (SILVA, 2001, p.48). No âmbito escolar, os diretores das unidades escolares, representantes do Estado, devem adotar estratégias democráticas e institucionalizar mecanismos que viabilizem o processo democrático dentro da escola (DALBERIO, 2008). Conti e Luiz (2007) também destacam a importância do diretor e dos professores na mobilização dos pais e alunos (comunidade usuária).

Além disso, a atuação dos conselhos escolares também é fortalecida a partir da realização de reuniões periódicas, nas quais os diversos posicionamentos sejam convergidos para melhor atender às necessidades da comunidade envolvida (BARCELLI, 2014). Essa mesma autora considera que “sem agendamento prévio e frequência de reuniões fica inviável a existência dos Conselhos Escolares” (BARCELLI, 2014, p.32).

O Quadro 2 apresenta a relação dos principais aspectos considerados facilitadores da participação social identificados na revisão de literatura.

**Quadro 2:** Facilitadores da participação social em conselhos escolares conforme a literatura revisada.

| <b>Facilitadores</b>   |   |
|--|---|
| <b>Fatores</b>   | <b>Autores</b>  |
| Compreensão dos conselheiros em relação às suas atribuições  | Costa et al (2015); Villela (1997); Duarte e Machado (2012)                           |
| Capacitação continuada/ Políticas de formação/ Educação para participação  | Vasconcelos (2014); Motta (2003); Campos (2011)                                       |
| Existência de um sentimento de identidade e pertencimento  | Kleba e Comerlatto (2011)   |
| Convicção pessoal de que a participação pode produzir resultados   | Kleba e Comerlatto (2011)   |
| Condições que viabilizem a participação dos conselheiros em locais adequados e acessíveis                            | Sudbrack, Jung e Balestrin (2015)   |
| Realização de reuniões periódicas  | Barcelli (2014)   |
| Abertura de espaços democráticos de diálogo e convivência  | Kalam (2011)  |
| Eficácia da participação/ CE com poder de decisão  | Silva (2001); Conti e Luiz (2007); Conceição (2007)                                   |
| Compromisso governamental (e de seus representantes) em incentivar a participação e criar condições que a viabilizem | Silva (2001); Sudbrack, Jung e Balestrin (2015); Dalberio (2008); Conti e Luiz (2007) |

|   |                                       |
|---|---------------------------------------|
| Igualdade deliberativa e Compartilhamento das decisões            | Almeida e Cunha (2011); Riscal (2010) |
| Descentralização de recursos por meio de programas governamentais | Ramos (2013); Viana (2015)            |

Fonte: elaborado pela autora.

## 2.5 Programa Dinheiro Direto na Escola

As unidades de ensino público têm reivindicado a criação de mecanismos que viabilizem a independência na gestão financeira de recursos destinados à manutenção da educação. Além disso, considera-se que a autonomia escolar só pode ser efetivada se os recursos e os processos decisórios relativos à execução financeira forem descentralizados (KALAM, 2011). Nesse sentido, surge o Programa Dinheiro Direto na Escola – PDDE como mecanismo de promoção da descentralização financeira (ADRIÃO; PERONI, 2007) e da autonomia (SILVA, 2005).

O Programa foi criado em 1995, sendo denominado inicialmente como Programa de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental (PMDE). No ano de 1998, o nome do programa foi alterado para Programa Dinheiro Direto na Escola –PDDE (PERONI; ADRIÃO, 2007). O PDDE tem como objetivo prestar assistência financeira, de forma suplementar, às unidades escolares. Os recursos são destinados às escolas públicas de educação básica das redes estaduais, municipais e do Distrito Federal, às escolas de educação especial qualificadas como beneficentes de assistência social ou de atendimento direto e gratuito ao público, às escolas mantidas por entidades de tais gêneros e aos polos presenciais do sistema Universidade Aberta do Brasil - UAB que ofertem programas de formação inicial ou continuada a profissionais da educação básica (BRASIL, 2009).

A criação do Programa foi defendida pelo governo como uma forma de eliminar a burocracia procedimental que inviabilizava a chegada de recursos financeiros diretamente para as escolas (TABORDA, 2009). Além disso, o programa permite que as ações financeiras sejam definidas diretamente pelos agentes envolvidos na realidade escolar, sem a interferência de órgãos alheios às reais condições da escola, garantindo assim maior eficiência na gestão dos recursos (SILVA, 2005).

O programa privilegia a relação direta entre as unidades escolares e o Governo Federal, representado pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação- FNDE. Com isso, cada escola tem liberdade e autonomia para definir as prioridades e demandas que serão atendidas com a utilização do recurso, sem a ingerência das instituições públicas locais

(prefeitura, secretaria de educação, etc.) (PERONI; ADRIÃO, 2007; TABORDA, 2009).

O programa tem como finalidade estabelecer uma aproximação entre financiamento e gestão, além de estimular a participação da comunidade escolar por meio da descentralização (CARDOSO; SANTOS, 2009). O programa também tem como objetivo melhorar “a qualidade do ensino público por meio da autonomia de gestão financeira e da participação da comunidade escolar na administração de recursos financeiros transferidos às escolas públicas pelo FNDE” (SILVA, 2005, p.30).

O valor do recurso repassado é definido anualmente com base no número de alunos matriculados na educação básica e na UAB. No caso da educação básica, a informação sobre a quantidade de alunos é coletada nos relatórios do censo escolar realizado no ano anterior, e os dados sobre a quantidade de discentes matriculados na UAB são informados pela Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Ensino Superior- CAPES (BRASIL, 2009). As escolas que ofertam educação especial de forma inclusiva e especializada recebem tratamento diferenciado na fixação dos valores per capita, com o objetivo de assegurar as condições necessárias para o atendimento desse público alvo específico.

A celebração de convênio, acordo, contrato, ajuste ou instrumento similar não é um pré-requisito para o recebimento dos recursos financeiros, sendo que o valor devido será creditado em conta bancária da unidade executora própria ou do Estado, Distrito Federal ou Município que mantém o estabelecimento de ensino que não possui unidade executora própria. A adesão ao programa tem como requisito a criação de Unidades Executoras Próprias- UEx (SILVA, 2005).

O valor repassado poderá ser utilizado na cobertura de despesas de custeio, manutenção e de pequenos investimentos com o objetivo de garantir o funcionamento e a melhoria da infraestrutura física e pedagógica das unidades de ensino (BRASIL, 2009). Vale destacar que o apoio financeiro prestado pelo programa é de caráter suplementar, “uma vez que o governo federal não pretende assumir o custeio total das atividades de manutenção e desenvolvimento das escolas beneficiadas pelo Programa”(PERONI; ADRIÃO, 2007, p.50) .

Além disso, se os recursos forem insuficientes ou se não existir dotação orçamentária e financeira por parte do governo federal em um determinado ano, por exemplo, as Unidades Executoras podem captar recursos privados:

Os meios e recursos para viabilizar o alcance dos objetivos da Unidade Executora serão obtidos mediante: I – repasses do PDDE; II – contribuição voluntária dos associados; III – convênios; IV – subvenções diversas; V –

doações; VI – promoções escolares; VII – outras fontes (BRASIL, 2009, p.24).

Cada unidade executora própria é responsável pela prestação de contas do recurso utilizado e pelo encaminhamento desta aos municípios e às Secretarias de Educação. Após analisar, julgar e consolidar a prestação de contas, os municípios, as Secretarias de Educação dos Estados e do Distrito Federal e as entidades qualificadas como beneficentes de assistência social ou de atendimento gratuito e direto ao público deverão encaminhá-la ao FNDE (BRASIL, 2009).

O FNDE pode suspender o repasse dos recursos em casos de: omissão na prestação de contas, rejeição da prestação de contas ou utilização dos recursos de forma contrária ao disposto na lei ou regulamentos (BRASIL, 2009). Compete ao FNDE, aos órgãos de controle interno e externo do Poder Executivo da União a fiscalização da aplicação dos valores repassados às unidades de ensino que será feita com a realização de auditorias, inspeções e análise das prestações de contas. (BRASIL, 2009). Além disso, “qualquer pessoa, física ou jurídica, poderá denunciar ao FNDE, ao Tribunal de Contas da União, aos órgãos de controle interno do Poder Executivo da União e ao Ministério Público irregularidades identificadas na aplicação dos recursos destinados à execução do PDDE” (BRASIL, 2009, p.7).

### **2.5.1 Unidades Executoras Próprias**

Unidade Executora Própria (UEx) – também denominada Caixa Escolar, Associação de Pais e Professores/Mestres, Circulo de Pais e Mestre, Conselho Escolar etc- é uma pessoa jurídica de direito privado, vinculada à escola, sem fins lucrativos, criada por iniciativa da escola, da comunidade ou de ambas (BRASIL, 2009).

Essa pessoa jurídica é composta por representantes dos diversos segmentos da comunidade escolar – pais, alunos, funcionários, professores e membros da comunidade. Esses representantes reúnem-se periodicamente para deliberar acerca dos assuntos referentes ao funcionamento da UEx (BRASIL, 2009).

A UEx tem a incumbência de gerir, controlar, deliberar e prestar contas referente aos recursos recebidos. Esses recursos abrangem aqueles recebidos pelos órgãos federais, estaduais, distritais e municipais, ou por meio de doações da comunidade e de entidades privadas (BRASIL, 2009).



## 2.6 Participação da comunidade escolar no âmbito do PDDE

A legislação específica do PDDE delimita que compete à UEx viabilizar a participação efetiva e sistemática da comunidade escolar nas deliberações relativas à definição das ações e necessidades a serem atendidas, e no acompanhamento da aplicação dos recursos. Com isso, os conselheiros têm a possibilidade de acompanhar, fiscalizar e controlar os recursos que são destinados à escola (SUDBRACK; JUNG; BALESTRIN, 2015). Além disso, as diversas informações relativas à aplicação dos recursos devem estar acessíveis e disponíveis para comunidade escolar (BRASIL, 2009).

A noção de autonomia defendida pelo programa está ligada “aos conceitos de participação, envolvimento, autogestão, descentralização, ampliação dos espaços de decisão, divisão do poder de decisão, desburocratização, controle social, dentre outros (...)” (SILVA, 2005, p.81). Já a ideia de descentralização difundida pelo programa está relacionada à criação de uma aproximação entre o financiamento e a gestão, além da difusão de mecanismos de estímulo à participação da sociedade nas responsabilidades de gestão (PERONI; ADRIÃO, 2007).

O PDDE propõe uma experiência na qual os cidadãos (comunidade escolar) podem ser envolver de forma mais direta na gestão da coisa pública (POGREBINSCHI e SANTOS, 2011), além de promover um espaço no qual cada indivíduo possa expressar suas preferências e prioridades na execução dos recursos.

Vale ressaltar que a noção de participação social fomentada pelo programa não se refere à formulação de políticas/programas ou exercício de influência sobre a atividade legislativa, como é o caso das Conferências Nacionais, por exemplo (POGREBINSCHI e SANTOS, 2011). Essa participação está voltada à execução da política pública criada pelo governo. Ou seja, a participação referente ao programa é reduzida à gestão, à implementação, à execução e ao controle da política (DAGNINO, 2004).

Diversos autores analisaram a questão da participação social dentro do programa e constataram que esta participação tem sido deficitária (KALAM, 2011). Além disso, observa-se, em certos casos, uma “centralidade do diretor escolar ou secretários de Educação no gerenciamento dos recursos provindos do PDDE (...)” (PERONI; ADRIÃO, 2007, p.156).

Na pesquisa desenvolvida por Peroni e Adrião (2007) em uma escola da rede estadual de ensino do Pará, foi identificado o “não-funcionamento” efetivo dos conselhos escolares em virtude do desinteresse da comunidade escolar em se envolver e participar das

reuniões propostas. Nesta mesma pesquisa, as autoras analisaram a gestão do PDDE na rede municipal de Belém e foi constatado que:

1) nem sempre há uma participação desejável de todos os seus membros nas reuniões; 2) irregularidade de reuniões, em contraposição ao que preconiza seu Regimento; 3) o pouco reconhecimento do CE como instância representativa da comunidade escolar; 4) dificuldades de alguns diretores lidarem com divergências surgidas em relação às suas decisões, entre outros (PERONI; ADRIÃO, 2007, p.76).

Em outra unidade escolar do Pará, Peroni e Adrião (2007) identificaram, a partir do depoimento dos conselheiros, dois pontos centrais relacionados à participação dentro do CE:

1) o pouco entendimento sobre o papel do CE e, sobretudo, dos conselheiros, como no caso da representante dos pais e dos alunos, que parece ter uma participação passiva, só presencial, e que nem sempre comparece; 2) quando não se compreendem as coisas, a tendência natural é não ligar, é achar "enjoado" (PERONI; ADRIÃO, 2007, p.79).

Em decorrência da fraca participação social, as autoras supracitadas constataram que a forma como o programa é conduzido nos estados e municípios analisados na pesquisa “pouco contribui para a instalação de práticas de controle, seja sobre a definição de prioridades, seja sobre a execução repassados” (PERONI; ADRIÃO, 2007, p.183), o que acaba enfraquecendo a democratização e o consequente controle social exercido pela sociedade civil- pilares que são defendidos pelo programa.

Na pesquisa realizada em duas escolas de Juiz de Fora, Kalam (2011) constatou que os integrantes das Unidades Executoras participam “sem ter o conhecimento do porquê, já que suas funções se resumem a assinar papéis, ratificando prestações de contas, seguindo as diretrizes burocráticas traçadas pela política oficial (...)” (KALAM, 2011, p.130). O autor ainda observou que existe uma resistência da própria comunidade em estabelecer um contato participativo com as questões escolares, existindo assim uma “dificuldade de atrair os componentes do Conselho para as reuniões” (KALAM, 2011, p.146). O autor assinala que:

Na prática, o que ocorre é o completo alheamento da comunidade no que tange ao trato das questões financeiras. Não participam do diagnóstico da situação em que a escola se encontra e de suas necessidades; não intervêm no planejamento e formulação de ações que apontem para as soluções dos problemas levantados; não têm ciência de onde vêm os recursos e quais os condicionantes que os acompanham para sua aplicação; não compartilham do poder de decidir sobre o destino dos recursos. E, para agravar ainda mais esse quadro, não possuem mecanismos objetivos de controle sobre esse processo (KALAM, 2011, p.130).

Para alguns, o processo de prestação de contas é considerado rígido e burocrático, exigindo tempo e conhecimento técnico dos indivíduos para atender as exigências legais (KALAM, 2011). O autor ainda argumenta que a linguagem técnica dos relatórios contábeis torna a prestação de contas inacessível para os integrantes da comunidade escolar.

Ainda segundo o autor, as planilhas de prestação de contas dificilmente são compreendidas pelos membros da Unidade Executora, sendo que a prestação de contas se torna “uma peça estranha para maioria, impossibilitando, desse modo, um parecer crítico sobre o que foi realizado”(KALAM, 2011, p.145). Essa dificuldade é observada pelos integrantes da Uex, sendo que os membros da comunidade são os que têm mais dificuldade em compreender a linguagem contábil.

Em sua pesquisa, o autor ainda constatou que inexistem mecanismos de orientação, instrução e informação sobre como analisar e compreender efetivamente a prestação de contas:

Isso faz com que os representantes da comunidade restrinjam seu papel a, quando convocados, participarem na discussão das prioridades e definição sobre a utilização dos recursos, ficando com os considerados mais capacitados a tarefa de elaborar a prestação de contas. Ao final, caberá aos representantes da comunidade ratificarem o documento (KALAM, 2011, p.146).

Constata-se que a atuação do Conselho Fiscal dentro da Unidade Executora acaba tendo caráter simbólico e formal (KALAM, 2011). Em um aspecto mais amplo, o autor concluiu que a participação da comunidade nos processos relativos à execução do programa estava caracterizada como “superficial, figurativa e de aparência”, de forma que sua função restringia-se a legitimar as decisões anteriormente decididas por grupos restritos- como a direção escolar. Com isso, “o caráter coletivo nos processos de discussão e deliberação, próprio de uma gestão democrática, fica secundarizado e extremamente comprometido”(KALAM, 2011, p.152).

Considerando que as UEx podem angariar recursos privados de diversas fontes, a participação efetiva dos integrantes do conselho escolar se torna mais importante para evitar desvios (PERONI; ADRIÃO, 2007). As autoras também consideram que a falta de regularidade temporal na realização das reuniões do conselho se torna um impedimento à participação que é defendida pelo programa. É necessária a realização de reuniões periódicas e não somente a ocorrência de reuniões em situações emergenciais – como nos momentos de

definição das prioridades e na prestação de contas do recurso.

Além disso, a preocupação sobre os aspectos procedimentais dos relatórios de prestação de contas tende a favorecer a “dimensão técnico-operacional” e deixar de lado a “dimensão política” da construção coletiva das decisões (ADRIÃO; PERONI, 2007):

“a ênfase técnico-operacional acentuada pelo PDDE concentrou ainda mais as opções de política escolar nas mãos dos diretores, implicando restrições às práticas democráticas de gestão e contrariando um de seus princípios elementares: atribuir ao órgão coletivo de gestão escolar a possibilidade de decidir sobre destinação e priorização de recursos” (ADRIÃO; PERONI, 2007, p. 182).

### **3 MÉTODO**

Neste capítulo, serão apresentados os procedimentos metodológicos que foram adotados para o alcance dos objetivos deste estudo. Inicialmente, será apresentado o objeto de estudo e suas especificações gerais; em seguida, o perfil dos participantes da pesquisa será descrito; e por fim, será feita uma explicação dos procedimentos de coleta e de análise de dados que foram adotados.

#### **3.1. Objeto de estudo**

O Conselho Escolar (CE) de uma Unidade Pública de Ensino do município de Valparaíso de Goiás-GO foi o objeto de análise do presente estudo. A participação dos membros e ex-membros do referido CE, fenômeno investigado na pesquisa, foi analisada no âmbito do Programa Dinheiro Direto na Escola – PDDE. Em razão das diversas atividades (relacionadas às questões pedagógicas, disciplinares, administrativas e financeiras) que um conselho escolar pode desenvolver dentro de uma unidade de ensino, optou-se, neste trabalho, por delimitar a análise em relação à atuação específica do CE no âmbito do PDDE, buscando-se compreender como é a participação dos conselheiros nos aspectos administrativos e financeiros do ambiente escolar.

##### **3.1.1 O sistema de educação municipal**

O sistema de educação do município de Valparaíso de Goiás é composto, atualmente, por 47 unidades escolares que prestam atendimento na área de educação básica: educação infantil, ensino fundamental e educação de jovens e adultos- EJA. A educação infantil é ofertada em creches (para crianças até três anos de idade) e pré-escolas (para crianças de 4 e 5 anos). O ensino fundamental tem duração de 9 anos, iniciando-se aos 6 anos de idade. E a educação de jovens e adultos é destinada aos indivíduos que não tiveram acesso ou continuidade de estudos no ensino fundamental e médio na idade própria. De acordo com os dados do Censo Escolar do ano de 2016, o município atende 22.112 educandos distribuídos nos níveis escolares citados acima.

A Tabela 1 mostra que de 2008 a 2016 o governo federal repassou para as unidades escolares do município um total de R\$ 3.285.862,31 (valor referente ao Programa Dinheiro Direto na Escola- PDDE). Para o ano de 2018, está previsto o repasse de R\$ 531.500,00 para

as 46 unidades escolares integrantes do sistema educacional que possuem unidades executoras próprias- UEx.

**Tabela 1: Valores repassados para UEx do município de Valparaíso de Goiás – GO.**

| Ano          | Quantidade de escolas | Quantidade de alunos | Custeio             | Capital             | Total               |
|--------------|-----------------------|----------------------|---------------------|---------------------|---------------------|
| 2008         | 23                    | 13.322               | 106.326,96          | 71.857,04           | 178.184,00          |
| 2009         | 29                    | 17.359               | 129.722,63          | 103.453,87          | 233.176,50          |
| 2010         | 31                    | 18.379               | 231.421,87          | 140.585,43          | 372.007,30          |
| 2011         | 32                    | 18.745               | 201.378,73          | 117.547,57          | 318.926,30          |
| 2012         | 32                    | 20.595               | 165.190,79          | 119.787,4           | 284.978,19          |
| 2013         | 35                    | 21.390               | 295.006,00          | 188.894,00          | 483.900,00          |
| 2014         | 40                    | 20.563               | 356.828,76          | 92.061,26           | 448.890,02          |
| 2015         | 44                    | 21.644               | 369.834,00          | 107.826,00          | 477.660,00          |
| 2016         | 45                    | 22.112               | 369.914,00          | 118.226,00          | 488.140,00          |
| 2017         | 45                    | 22.862               | 430.304,00          | 107.576,00          | 537.880,00          |
| 2018         | 46                    | 22.556               | 316.789,00          | 214.711,00          | 531.500,00          |
| <b>Total</b> |                       |                      | <b>2.972.716,74</b> | <b>1.382.525,57</b> | <b>4.355.242,31</b> |

Fonte: FNDE

### 3.1.2 PDDE na Unidade de Ensino analisada

O Conselho Escolar (ou Unidade Executora Própria) da Unidade de Ensino objeto de estudo deste trabalho foi formado no ano de 2014, e a partir desse ano, a escola passou a receber os recursos financeiros anuais do Governo Federal por meio do Programa Dinheiro Direto na Escola- PDDE.

O CE da Unidade de Ensino analisada recebeu o total de R\$ 32.440,00 de 2014 a 2017, conforme Tabela 2. Para o ano de 2018, está previsto o repasse de R\$ 7.200,00, valor distribuído entre as despesas de custeio e de capital.

**Tabela 2: Valores repassados para UEx da Unidade de Ensino que foi objeto desse estudo**

| Ano          | Quantidade de alunos | Custeio          | Capital          | Total            |
|--------------|----------------------|------------------|------------------|------------------|
| 2014         | 370                  | 6.720,00         | 1.680,00         | 8.400,00         |
| 2015         | 351                  | 4.010,00         | 4.010,00         | 8.020,00         |
| 2016         | 373                  | 6.768,00         | 1.692,00         | 8.460,00         |
| 2017         | 310                  | 6.048,00         | 1.512,00         | 7.560,00         |
| 2018         | 304                  | 3.600,00         | 3.600,00         | 7.200,00         |
| <b>Total</b> |                      | <b>27.146,00</b> | <b>12.494,00</b> | <b>39.640,00</b> |

Fonte: FNDE

### 3.2 Participantes da pesquisa

Os indivíduos participantes desta pesquisa são membros e ex-membros do Conselho Escolar de uma unidade pública de ensino localizada no município de Valparaíso de Goiás-GO. A unidade de ensino fornece atendimento na área de educação infantil para 304 alunos distribuídos nos turnos matutino e vespertino (dados oriundos do Censo escolar/2017). A escolha dessa escola justifica-se em razão da existência de um conselho escolar há cerca de quatro anos com as características que atendiam aos objetivos do trabalho. Além disso, a disponibilidade dos conselheiros em conceder as entrevistas também foi um aspecto considerado no processo de escolha desse CE.

O CE da escola analisada é composto por 14 indivíduos, sendo cinco representantes do segmento de professores, seis do administrativo e três representantes dos pais de alunos. Essa composição foi renovada no mês de março de 2018, sendo que a maioria dos integrantes (78,6%) não participou da composição anterior.

No total, 11 indivíduos foram selecionados para compor esta pesquisa. Do conjunto total, três entrevistados são ex-membros e oito fazem parte da composição atual, sendo que desses, três atuaram na composição anterior do CE. Optou-se por entrevistar os ex-membros com o objetivo de se obter opiniões adicionais e distintas sobre o funcionamento do CE e identificar, a partir das opiniões emitidas, os facilitadores e as barreiras que influenciam a participação dentro do CE. Além disso, a escolha de tais indivíduos deu-se em razão da experiência que cada um teve durante a composição anterior.

Conforme o Quadro 3, que descreve o perfil dos entrevistados, 82% dos participantes são mulheres e 18% homens; tal discrepância pode ser justificada pelo fato da comunidade escolar ser composta majoritariamente por mulheres. Os participantes têm uma média de idade em torno de 43 anos, e uma média de 13 anos de ocupação no cargo público. Do total de entrevistados, quatro são ou foram representantes dos professores, seis do administrativo e um representante dos pais. Em relação ao tempo de atuação dentro do CE, cinco indivíduos atuam há cerca de dois meses, cinco atuam/atuarão por dois anos e um ex-membro atuou no conselho por quatro anos. Em relação ao nível de escolaridade, 64% dos indivíduos cursaram o ensino superior completo e 36% são pós-graduados.

**Quadro 3: Perfil dos participantes**

| Entrevistado | Sexo | Idade | Escolaridade  | Cargo Público | Tempo no cargo | Tempo de atuação | Situação  |
|--------------|------|-------|---------------|---------------|----------------|------------------|-----------|
| 1            | F    | 41    | Superior      | Professora    | 1 ano          | 1 mês            | Membro    |
| 2            | F    | 39    | Superior      | Servente      | 14 anos        | 1 mês            | Membro    |
| 3            | F    | 36    | Superior      | Professora    | 3 anos         | 1 mês            | Membro    |
| 4            | M    | 32    | Superior      | Professor     | 2 anos         | 1 mês            | Membro    |
| 5            | F    | 50    | Superior      | Segurança     | 22 anos        | 2 anos           | Membro    |
| 6            | F    | 50    | Pós-graduação | Servente      | 23 anos        | 1 mês            | Membro    |
| 7            | F    | 42    | Pós-graduação | Professor     | 19 anos        | 2 anos           | Ex-membro |
| 8            | F    | 44    | Pós-graduação | Merendeira    | 20 anos        | 2 anos           | Membro    |
| 9            | F    | 57    | Pós-graduação | Merendeira    | 19 anos        | 4 anos           | Ex-membro |
| 10           | F    | 39    | Superior      | -             | 5 anos         | 2 anos           | Membro    |
| 11           | M    | 48    | Superior      | Servente      | 16 anos        | 2 anos           | Ex-membro |

**Fonte:** Elaborado pela autora

Os participantes foram escolhidos observando-se o segmento que cada um representa dentro do conselho; buscou-se, portanto, realizar uma análise que considerasse a opinião de todos os segmentos. Inicialmente, foi previsto que todos os integrantes da composição atual seriam entrevistados, contudo, ao se atingir o “ponto de saturação” das respostas, optou-se por entrevistar apenas os primeiros oito membros. Esse ponto de saturação refere-se ao momento em que a pesquisadora identificou que as respostas estavam sendo redundantes ou repetitivas, sendo que novas entrevistas “pouco acrescentariam ao material já obtido, não contribuindo significativamente para o aperfeiçoamento da reflexão teórica” (FONTANELLA; RICAS; TURATO, 2008, p.17). Ressalta-se que essa análise de saturação foi feita de forma criteriosa, considerando o referencial teórico construído e os objetivos da pesquisa, conforme preconizado pelos autores supracitados.

### 3.3 Procedimento de Coleta de dados

A entrevista foi a técnica de coleta de dados escolhida para condução desta pesquisa. Gil (2010) define a entrevista como sendo um instrumento (mais utilizado na área de ciências sociais) no qual o pesquisador formula perguntas concernentes aos objetivos da pesquisa e apresenta-as diretamente aos indivíduos que detêm as informações relevantes. O diálogo entre o entrevistador e entrevistado é a base da entrevista, na qual todos os posicionamentos individuais do entrevistado são expressos.



As entrevistas foram realizadas durante os meses de abril e maio de 2018 nas dependências físicas da própria Unidade Escolar que foi objeto de estudo, após um agendamento prévio com cada entrevistado. As entrevistas, com uma duração média de 18 minutos, foram gravadas após autorização dos indivíduos.

Para que os indivíduos tivessem total liberdade para emitir as opiniões, foi informado que o anonimato seria preservado e que o nome da escola e dos participantes não seriam divulgados. Com isso, os entrevistados tiveram um espaço sem interferências e favorável à emissão de respostas confiáveis. Durante as entrevistas, não foi observado nenhum tipo de hesitação na emissão das opiniões, favorecendo uma coleta fidedigna dos dados.

### 3.3.1. Roteiro de entrevistas

Com base no referencial teórico desenvolvido neste trabalho, um roteiro de entrevista semiestruturado foi previamente construído para auxiliar na coleta de dados. O roteiro (disponível no Apêndice 1) foi formulado considerando cinco categorias de análise: (1) funcionamento do CE, (2) nível de participação, (3) efetivação da participação, (4) facilitadores da participação e (5) barreiras/limitadores da participação. Essas categorias foram escolhidas por terem sido os aspectos mais ressaltados na revisão teórica.

Cada categoria contém subcategorias que estão ligadas ao funcionamento do CE e aos aspectos, descritos na teoria, que podem ser considerados facilitadores ou barreiras da participação dentro do CE. O Quadro 4 explicita a ligação entre a base teórica desenvolvida no capítulo anterior e as categorias e subcategorias:

**Quadro 4: Categorias e subcategorias de análise**

| <b>Categorias</b>            | <b>Subcategorias</b>                                   | <b>Base teórica</b>  |
|------------------------------|--|--|
| <b>1-Funcionamento do CE</b> | Periodicidade das reuniões                             | Barcelli (2014); Peroni e Adrião (2007)  |
|                              | Diálogo  | Medeiros e Oliveira (2008); Kalam (2011)   |
|                              | Compartilhamento das decisões e Igualdade deliberativa | Almeida e Cunha (2011); Riscal (2010)  |
|                              | Influência do PDDE na participação social              | Ramos (2013); Viana (2015)   |
|                              | Influência do Diretor Escolar                          | Jesus e Santos (2007); Neto e Castro (2011); Riscal (2010); Conti e Luiz (2007); Medeiros e Oliveira (2008); Peres (2016); Silva (2001); Sudbrack, |

|                                     |  |   |
|-------------------------------------|--|---|
|                                     |  | Jung e Balestrin (2015); Dalbério (2008); Peroni e Adrião (2007); Alves (2005)  |
| <b>2- Nível de participação</b>     | Responsabilidades e papéis dos membros                     | Riscal (2010); Dutra e Afonso (2017); Peres (2016); Vilella (1997); Duarte e Machado (2012); Peroni e Adrião (2007); Barcelli (2014); Neto e Almeida (2000)   |
|                                     | Frequência e envolvimento                                  | Gohn (2006); Kalam (2011)   |
| <b>3-Efetivação da participação</b> | Resultados gerados pela atuação do CE                      | Silva (2001); Conti e Luiz (2007); Conceição (2007)   |
| <b>4- Facilitadores</b>             | Aspectos que facilitam a participação social dentro do CE  | Vasconcelos (2014); Motta (2003); Campos (2011); Costa et al (2015); Villela (1997); Duarte e Machado (2012); Kleba e Comerlatto (2011); Sudbrack, Jung e Balestrin (2015) ; Barcelli (2014)<br>Kalam (2011); Silva (2001); Conti e Luiz (2007); Conceição (2007); Dalberio (2008); Almeida e Cunha (2011); Riscal (2010); Ramos (2013); Viana (2015)   |
| <b>5- Barreiras</b>                 | Aspectos que dificultam a participação social dentro do CE | Fernandes e Ramos (2010); Riscal (2010); Dutra e Afonso (2017); Peres (2016); Vilella (1997); Duarte e Machado (2012); Peroni e Adrião (2007); Barcelli (2014); Neto e Almeida (2000); Kalam (2011); Taborda (2009); Jesus e Santos (2007); Neto e Castro (2011); Conti e Luiz (2007); Medeiros e Oliveira (2008); Alves (2005); Motta (2003); Gadotti (2014); Fernandes e Ramos (2010); Neto e Castro (2011); Ciconello (2008); Gohn (2006); Jesus e Santos (2007); Costa et al (2015) |

Inicialmente, foram apresentados ao entrevistado o propósito, a definição, as atribuições, responsabilidades e possibilidades de atuação do CE referente ao PDDE de acordo com a legislação e com estudos teóricos anteriores. Os questionamentos das categorias 1, 2 e 3 foram direcionados aos entrevistados com o objetivo de se compreender como a participação dos integrantes do CE ocorre na realidade social dentro da unidade escolar analisada.

A partir dessa explanação, foram feitos questionamentos (questões 1, 2 e 3) da categoria 1 com a finalidade de: analisar como o CE funciona em relação à periodicidade das

reuniões, ao diálogo e ao compartilhamento das decisões/igualdade deliberativa; compreender, a partir das opiniões dos entrevistados, se e de que forma o PDDE fomenta a participação social dentro da escola; e analisar como é a influência do diretor escolar no funcionamento do CE.

Na categoria 2 (questões 4 e 5), referente ao nível de participação, buscou-se compreender como é a atuação (papeis, responsabilidades e atividades desenvolvidas) dos entrevistados dentro do CE, identificar se os membros e ex-membros reconhecem tais responsabilidades; e identificar como é o envolvimento e frequência deles nas decisões e atividades do CE.

A categoria 3, referente à efetivação da participação, teve como objetivo identificar se as decisões do CE são efetivadas dentro do contexto escolar e se a participação dos conselheiros gera resultados efetivos no dia a dia da escola. Em outras palavras, busca-se descobrir se as demandas sociais são respondidas pelo CE. É relevante compreender se existe uma efetivação da participação, pois se essas demandas não gerarem resultados concretos, a participação tende a ser enfraquecida, conforme preconiza a teoria.

Na categoria 4, pretendeu-se apontar, a partir do exposto pelos entrevistados, quais são os aspectos que facilitam a participação dos integrantes no CE. O intuito é identificar quais as razões/aspectos que reforçam a participação dos membros no CE. E, por fim, na categoria 5, foram elaborados questionamentos a respeito dos aspectos que os entrevistados consideram como limitadores da efetiva participação dentro do CE. Além das questões referentes às cinco categorias, uma parte final do roteiro de entrevistas apresentou um questionamento aos entrevistados acerca de quais aspectos/pontos que eles consideram que devem ser melhorados para aumentar a participação social dentro do CE.

### **3.4 Procedimento de Análise de dados**

Para análise dos dados coletados, foi realizada uma transcrição integral das entrevistas gravadas para o formato textual. Após a transcrição, realizou-se uma leitura sistemática (leitura flutuante) do conteúdo das entrevistas. Com base nesses dados, foi feita uma análise de conteúdo, sintetizando as informações relevantes para os objetivos desta pesquisa.

A análise de conteúdo teve como base o trabalho de Bardin (2010), de modo que os aspectos teóricos apontados na revisão da literatura foram utilizados como base para

construção das categorias (e subcategorias) de análise, e em seguida os registros coletados nas entrevistas foram organizados com base nessas categorias. Ressalta-se que as categorias de análise foram definidas antes da coleta de dados e estão descritas no tópico anterior (roteiro de entrevistas).

Uma tabela foi construída como ferramenta de auxílio para a análise dos dados. Nesta tabela, constavam três colunas: uma referente a cada categoria, outra para as subcategorias, e a última destinada à organização das entrevistas transcritas de acordo com essas subcategorias (unidades de registro). Com o auxílio dessa tabela, pode-se obter uma visão geral das opiniões emitidas, e a partir desses dados, foi possível identificar as semelhanças/regularidades e as divergências nas falas dos entrevistados, sendo que esses achados foram sintetizados no próximo capítulo, com apresentação e discussão dos resultados. Os entrevistados foram codificados com números que variam de 1 a 11.

## **4 RESULTADOS E DISCUSSÃO**

Os resultados da pesquisa, apresentados a seguir, foram organizados de acordo com as categorias e subcategorias de análise que foram previamente construídas, conforme Quadro 4.

### **4.1 Funcionamento do Conselho Escolar**

Os resultados desta categoria indicam, a partir dos relatos dos entrevistados, como é o funcionamento do CE em relação aos seguintes aspectos (subcategorias): (a) periodicidade das reuniões, (b) diálogo, (c) compartilhamento das decisões e igualdade deliberativa, (d) influência do PDDE na participação social e (e) influência do diretor escolar.

#### **4.1.1 Periodicidade das reuniões**

Uma das questões dirigidas aos entrevistados foi formulada com o objetivo de identificar a regularidade dos encontros realizados pelo conselho. A maioria dos entrevistados reconhece que os encontros ocorrem com uma periodicidade insuficiente, e que mais reuniões deveriam ocorrer ao longo do ano para “debater mais sobre os gastos” (E4) que serão realizados com os recursos do PDDE, por exemplo.

Ao serem questionados sobre as consequências negativas provenientes da falta de reuniões, os entrevistados responderam que “se não tem reunião frequente, passa e deixa muita coisa a desejar” (E7); “se não tem a reunião, às vezes um grupo interno faz do jeito que tem que fazer e pronto” (E8), além disso, sem a realização de reuniões regulares “acaba comprando coisas que não são necessárias” (E10).

Conforme defendido por Barcelli (2014) e Peroni e Adrião (2007), é fundamental que se realize reuniões periódicas para que a atuação dos conselhos seja fortalecida de forma que os diversos posicionamentos sejam convergidos para melhor atender às necessidades da comunidade envolvida. Essa ideia é corroborada pelas falas de duas entrevistadas que defendem que “com a reunião, tem mais participação, mais esclarecimento (...) e fica mais transparente também” (E8) e com encontros regulares, “poderia ter mais participação” (E9), uma vez que o entendimento da comunidade sobre o conselho poderia ser melhorado.

Apenas uma das entrevistadas, representante do segmento administrativo, considera que a periodicidade das reuniões é suficiente: “Eu acredito que seja suficiente, pelo jeito que

eu vejo, o tempo que reúne todo mundo, todo mundo entende, todo mundo já participa direitinho. Eu não vejo assim que tenha alguma falha sobre isso aí não” (E5).

#### 4.1.2 Diálogo

Quando perguntados a respeito do diálogo dentro do CE, os entrevistados responderam que existe uma boa comunicação entre os membros do conselho, sendo que as pessoas têm “a liberdade de está conversando um com outro, expondo os problemas” (E6). Esses momentos de diálogo são importantes para se discutir as demandas do conselho de forma que existam condições de argumentação e contra argumentação em relação aos diversos interesses envolvidos (MEDEIROS; OLIVEIRA, 2008). Além disso, o diálogo entre os membros do CE é um aspecto relevante que viabiliza o bom funcionamento desse espaço participativo.

Ao analisar como é o diálogo dentro do CE, um ex-membro, representante do segmento administrativo, destacou que na primeira composição (formada no ano de 2014) não existia diálogo entre os conselheiros e “algumas decisões foram tomadas só entre o diretor, o secretário, o presidente, o vice-presidente e o tesoureiro” (E11). Mas a partir da segunda composição, “teve uma abertura maior, as pessoas sugeriram” e era “mais aberto” (E11). Ademais, “a partir da segunda formação e dessa terceira, as coisas estão sendo mais debatidas, estão sentando, estão vendo o que realmente é necessário em questão de material” (E11).

A existência de um espaço democrático que viabilize a convivência e o diálogo também é aspecto que materializa a participação (KALAM, 2011), conforme ratificado por uma das entrevistadas que representa o corpo administrativo da escola: “Eu acho que o que incentiva mais é o dialogo entre a gente ali. Na reunião, isso também é fundamental. Isso influi muito” (E5).

Conforme apresentado por uma das entrevistadas que representa o segmento de pais: “acontece de vez em quando alguém que é contra” a algumas ideias apresentadas, mas no fim se entra “em consenso, em acordo” (E10). Outra entrevistada, representante dos professores, citou que é “difícil entrar num consenso” (E1), uma vez que “as opiniões são muito diferentes” (E1), e que essa possível divergência na hora de executar o programa pode limitar ou dificultar a participação dos membros no conselho. A partir dessas opiniões, constata-se que a abertura ao diálogo e a descentralização de poder são relevantes para que as diversas

demandas dos segmentos do conselho sejam catalisadas e para que consensos racionais sejam motivados e alcançados (MEDEIROS; OLIVEIRA, 2008).

#### **4.1.3 Compartilhamento de decisões e Igualdade deliberativa**

Com o objetivo de identificar como as decisões são tomadas no interior do conselho, foi questionado aos entrevistados se o processo decisório é realizado de forma compartilhada. A maioria dos respondentes acredita que as decisões são tomadas de forma compartilhada e que “todo mundo participa” (E1), contrariando assim a ideia defendida por Conti e Luiz (2007) de que o poder de decisão dentro dos conselhos acaba centralizado nas mãos dos professores e funcionários. Além disso, existem condições “para todo mundo participar” (E3), evidenciando assim a presença de igualdade deliberativa (ALMEIDA; CUNHA, 2011) entre os membros, de forma que cada integrante tem a possibilidade de dar a sua opinião, de iniciar e participar dos debates, ter voz para propor soluções sem qualquer distinção. Não foi identificada, portanto, uma assimetria velada entre os membros (RISCAL, 2010) – fator que dificulta a participação.

Ressalta-se, contudo, a opinião divergente de uma das entrevistadas, representante do segmento administrativo, que defende que as decisões “não são tanto” (E9) compartilhadas, existindo uma interferência maior de certos indivíduos específicos, como a diretora e a coordenação no processo de tomada de decisão; contudo, de acordo com a entrevistada, tais opiniões são positivas e acabam sendo acatadas. Outra fala dessa mesma entrevistada pode evidenciar um possível centralismo das decisões: “(...) a gente para levar para reunião, a gente já ia, já tinha em mente e geralmente era acatado, falava o que a gente decidiu: está aqui o que a gente tá pensando de comprar; e geralmente aceitava” (E9). Tal situação pode indicar que a atuação do CE serve apenas para referendar decisões que a direção escolar ou professores já tomaram (FERNANDES; RAMOS, 2010).

O compartilhamento de decisões e a igualdade deliberativa (oportunidade de todos participarem) também são pontos positivos que facilitam o funcionamento do CE. Como foi citado por um dos entrevistados para o conselho “realmente funcionar tem que ter a opinião de todo mundo” (E11).

#### **4.1.4 Influência do PDDE na participação social**

Os entrevistados foram questionados se a criação e a implantação de programas como o PDDE (que transfere recursos financeiros diretamente para escola) realmente são fatores que incrementam a participação social (RAMOS, 2013; VIANA, 2015). A maioria defende que o PDDE influencia positivamente na participação dentro do conselho, conforme a fala de uma das entrevistadas: “eu acho que incentiva, as pessoas vão poder ali dá a sua opinião” (E1). E “(...) para quem realmente quer melhoria para a escola” (E6) o programa realmente é um aspecto influenciador da participação das pessoas.

Outro entrevistado destacou que o fato do recurso ser destinado diretamente para a escola incentiva os indivíduos a se envolverem e darem opiniões sobre o ambiente de trabalho. Contudo, de acordo com o entrevistado, essa situação “esbarra naquela questão da responsabilidade, compromisso” (E11), pois as pessoas pensam que ao participar do conselho vão perder tempo ou se envolver em situações estressantes. Constata-se, portanto, que a falta de compromisso (COSTA et al, 2015) é um aspecto que dificulta o envolvimento dos indivíduos dentro do CE. Apesar dessas dificuldades que devem ser enfrentadas, o entrevistado defende que o PDDE “seria uma forma sim das pessoas estarem tendo um incentivo” (E11):

A questão mesmo de poder trabalhar com o dinheiro diretamente do governo, de você tomar as suas próprias decisões, sem tá precisando passar por secretaria de educação, sem passar por prefeitura, sem passar por nenhum desses órgãos, eu acho que o melhor incentivo que existe mesmo é isso aí, você poder tomar decisões propícias para a escola, o que cabe o que vai ser realmente bom para a escola, sem intermédio de ninguém a não ser o próprio conselho escolar (E11).

Contudo, esse mesmo entrevistado enfatizou que ele ainda não observa que na Unidade de Ensino analisada exista esse incentivo, porque as pessoas “andam meio perdidas, (...) com medo da responsabilidade que o conselho exige da pessoa” (E11).

Na opinião de outra entrevistada, representante do segmento administrativo, a implementação do PDDE nem sempre incentiva as pessoas a participarem da gestão do recurso, “porque nem todo mundo quer se envolver (...) porque isso envolve dinheiro” (E2) e em razão dessa grande responsabilidade, “nem todas as pessoas querem fazer parte desse grupo” (E2). Outra entrevistada, que representa o corpo docente da escola, defende que o “fato de ter o PDDE na escola é realmente um fato positivo” (E7), contudo existe uma falta de conscientização “da importância de todos estarem participando ativamente” (E7).



#### 4.1.5 Influência do Diretor Escolar

O diretor escolar é um elemento central no funcionamento do conselho, podendo influenciar (positivamente ou negativamente) na participação dos membros do CE. Com o objetivo de se compreender como é essa atuação em relação ao conselho, os entrevistados foram incentivados a descrever como o diretor escolar influencia no funcionamento do CE.

Uma das entrevistadas ressaltou que “tem diretor que às vezes influencia para poder manipular, levar para o lado, para questão que ele quer, pressiona de maneira bem discreta” (E7) e acaba coagindo realmente o CE (E10). Outra entrevistada também destacou o impacto do gestor escolar no funcionamento do conselho, sendo que “uma gestão que não priorize, uma gestão que não faça as reuniões (...) pode dificultar” (E1) o bom andamento desse espaço de participação, sendo “que se a gestão não for muito democrática pode dificultar a atuação dos membros” (E1).

Contudo, de acordo com essas entrevistadas, a direção escolar tem agido de forma oposta: “Ela procura todo mundo que participa do conselho e pergunta (...) não tem muito aquilo de ficar pressionando não” (E10), e tem dado liberdade de atuação para o CE. A maioria dos entrevistados considera que a diretora exerce uma interferência positiva no funcionamento do conselho, sendo que ela: “tem deixado todo mundo participar, ele tem reunido” (E1), “sempre está ajudando ver o que realmente está faltando, está contribuindo ” (E2), “ deixa os outros a vontade para falar, para expor” (E7) e “ (...) ela reúne sempre todo mundo para vê o que acha, não só as pessoas que fazem parte, mas em geral, os professores, e eles sempre entram em um acordo (E5). Essas opiniões contrariam as constatações feitas nos trabalhos de Jesus e Santos (2007), Neto e Castro (2011), Riscal (2010), Conti e Luiz (2007), Medeiros e Oliveira (2008), Peres (2016), Alves (2005), e Peroni e Adrião (2007). Os referidos autores identificaram a existência de um centralismo do poder decisório nas mãos do diretor e uma atuação que dificulta ou inviabiliza a existência de condições internas para o bom funcionamento do CE.

A importância do diretor para o CE foi ressaltada por todos os entrevistados, sendo que ele tem a função de está “passando para comunidade a importância de se participar do conselho, não só da comunidade, mas para todos os funcionários da escola ” (E8) e também tem a incumbência de “fazer alguma coisa que os motive a participar” (E8). A partir dessas opiniões, pode-se constatar que os diretores das unidades escolares, representantes do Estado no âmbito escolar, realmente têm o papel de adotar estratégias democráticas que incentivem a

participação (SILVA, 2001; SUDBRACK; JUNG; BALESTRIN, 2015) e de institucionalizar mecanismos que viabilizem o processo democrático dentro da escola (DALBERIO, 2008).

Duas entrevistadas destacaram que a gestão escolar é um fator determinante para que o PDDE realmente fomente a participação social, pois é o gestor “(...) que mobiliza a comunidade” (E8), ideia que também é defendida por Conti e Luiz (2007). Contudo, uma dessas entrevistadas enfatizou que o diretor da escola, às vezes:

(...) Até tenta mobilizar, só que a comunidade é um pouco assim, difícil para participar também. (...) Até o pessoal do próprio grupo da escola não tem muito interesse; até quando a gente vai mudar o presidente do conselho, ninguém quer participar” (E8).

Um dos entrevistados, representante do segmento de professores, revelou que o diretor “escolheu cada um aqui para participar” (E4) da composição atual do conselho, sendo que essa atitude do diretor escolar pode representar um elemento que descaracteriza o processo eletivo ampliador da participação e da autonomia, aspecto que é defendido por Peroni e Adrião (2007). Em contraposição a essa opinião, outro entrevistado, representante do segmento administrativo, informou que na composição atual “teve eleição, foi uma eleição mais aberta. Não teve essa questão de direcionar fulano” (E11).

## **4.2 Nível de participação**

Com o objetivo de analisar se os membros participam das questões atinentes ao CE, ou seja, identificar se esses indivíduos realmente estão envolvidos no CE e se eles reconhecem suas funções e responsabilidades, foram desenvolvidas as seguintes subcategorias: (a) responsabilidades/papéis dos membros e (b) frequência/envolvimento dentro do CE.

### **4.2.1 Responsabilidades e papéis dos membros**

Nesta subcategoria, foi questionado aos entrevistados sobre a atuação (responsabilidades, papéis, atividades desenvolvidas) que eles devem ter dentro do CE com o objetivo de identificar se os membros e ex-membros conhecem tais atribuições. As principais atividades/papéis/responsabilidades citadas pelos entrevistados consistem em: fiscalizar os recursos, opinar sobre as prioridades a serem custeadas com os recursos do PDDE, participar das reuniões, entre outras atividades específicas.

Em relação à responsabilidade de fiscalização, os entrevistados destacaram que “a função dos membros (...) é de ver como (o recurso) está sendo gasto” (E1), “vê se realmente está comprando o que realmente está faltando” (E2), “assegurar que o dinheiro vai ser gasto de maneira correta e transparente” (E4), além de “fiscalizar as notas (...) para vê se bate com o que foi comprado” (E6) e analisar “o valor de cada material” (E10) e verificar se está “compatível com o do mercado” (E10). Os entrevistados demonstraram ter um conhecimento sobre a possibilidade de atuação em relação à gestão e à fiscalização dos recursos, contrariando o que foi constatado por Neto e Almeida (2000).

Em relação à função de opinar sobre as demandas que devem ser custeadas com o recurso, foi ressaltado que o conselho “funciona com a equipe dando cada um a sua opinião do que pode ser comprado do que não pode ser comprado” (E2). Entre as atividades específicas, foram acentuadas as responsabilidades “(...) de ir ao banco junto com a presidente (...), vê o movimento da conta, movimentar (...) e assinar o cheque” (E9), além de “(...) de ir ao banco para pegar as folhas de cheque, pegar saldo” (E8).

A partir das opiniões acima, observa-se que a maioria dos integrantes reconhece as suas funções como membros integrantes do CE, contrariando o que foi constatado por Barcelli (2014), Peroni e Adrião (2007), Peres (2016), Dutra e Afonso (2017) e Vilella (1997) de que existe um desconhecimento por parte dos integrantes a cerca de suas atribuições e sobre o papel do CE – fator que é considerado um obstáculo para o funcionamento do CE.

Contudo, uma das entrevistadas que representa o segmento administrativo, ao ser questionada sobre suas funções e responsabilidades, demonstrou não saber responder, e em seguida ausentou-se do local de entrevista por alguns minutos (aparentemente, ela foi perguntar para diretora escolar qual é sua função como membro). Ao retornar à sala, a entrevistada descreveu que sua função era de “fiscalizar as notas (...) para vê se bate com o que foi comprado” (E6).

#### **4.2.2 Frequência e envolvimento**

Com o objetivo de verificar o nível de participação dos membros dentro do CE, os entrevistados foram questionados sobre sua frequência e envolvimento nas atividades desenvolvidas no CE. A maioria dos membros da nova composição do conselho (formado há cerca de dois meses) responderam que até então só participaram da reunião para eleição dos conselheiros, mas demonstraram um desejo de participar ativamente no decorrer do mandato,

conforme expresso por uma das entrevistadas: “seria bom (participar) (...) para saber o que realmente está acontecendo” (E3).

Outros membros responderam que se consideram atores ativos: “Eu gosto muito de me envolver no conselho (...) está participando” (E2); “a gente está sempre participando, não só eu como a equipe toda, está participando da reunião, de todas reuniões e também observando também as prestações de contas (...) É fundamental a gente participar” (E5). Um ex-membro avaliou que sua participação era positiva:

Era, participava mesmo, porque, acho assim, quando você assume um cargo no conselho, você tem que está bem ativo mesmo, porque qualquer problema, não é só o presidente que vai responder, não é só o diretor da escola, é o conselho inteiro, então todos nós que fazíamos parte do conselho na época, e também na gestão passada, todo mundo (inaudível) ficava atento (E11).

Uma das entrevistadas, representante do corpo administrativo, que fez parte da antiga composição e que também faz parte da atual, respondeu que “participava pouco” (E8). A partir de outra fala dessa entrevistada, foi constatado que o nível de participação dessa integrante também varia de acordo com a gestão da escola, sendo que ela se considerava mais ativa na gestão da antiga diretora, possivelmente porque “era mais próxima dela” (E8).

Duas entrevistadas (uma representante do corpo docente e outra do pessoal administrativo) que fizeram parte da antiga composição do CE consideram que sua participação foi deficitária. Uma entrevistada alegou que sua atuação era “meio passiva” (E7), e afirmou que “ninguém pega nota fiscal para conferir, questão do valor, se realmente foi isso, se gastou, se não gastou” (E7), sendo que sua atuação se restringia a participar das reuniões; esse fato ratifica a constatação apresentada por Kalam (2011) de que alguns representantes da comunidade acabam restringindo seu papel a, quando convocados, participarem na discussão das prioridades e definição sobre a utilização dos recursos.

Outra entrevistada informou que deixou “muito coisa por conta da direção, da (pessoa) que estava fazendo a prestação de contas” (E9), e alegou que “era questão de confiança, porque a gente sabia que dava certo. Porque se não fosse, a gente era mais empenhado”. Neste ponto, é possível observar um certo alheamento dessas participantes no que tange ao trato das questões financeiras (KALAM, 2011), além de uma atuação limitada (GOHN, 2006).

Em um aspecto mais amplo, uma das entrevistadas que representa o segmento administrativo destacou que o nível de participação dos integrantes do CE era satisfatório, “porque quando a gente falava que ia ter o momento para reunir, que era um momento rápido, eles estavam sempre presentes” (E9).

### **4.3 Efetivação da participação**

#### **4.3.1 Resultados gerados pela atuação do CE**

Com o objetivo de identificar se as decisões tomadas pelo CE são efetivadas, foi questionado aos entrevistados se as opiniões e deliberações realizadas pelo CE são levadas em consideração nas decisões e se tal participação gera resultados no dia a dia da escola. A maioria dos respondentes acredita que existe uma efetivação daquilo que é definido pelos integrantes durante os processos deliberativos, e que a atuação do CE acaba “gerando resultados” (E5).

Para a maioria dos entrevistados, o conselho escolar da unidade analisada tem poder de decisão, “não sendo apenas sugestivos ou ficando submissos a outras instâncias ou poderes instituídos” (CONCEIÇÃO, 2007, p.52). É importante que a participação do CE gere resultados concretos na realidade escolar, caso contrário, os processos participativos tenderão a ser desmobilizados e esvaziados (Silva, 2001).

Contudo, duas entrevistadas em específico defendem que a opinião dos membros não é levada em consideração em 100% dos casos, principalmente na definição do que será comprado com a verba: “acho que nunca é 100%. De 100, você pode colocar aí uns 70% é levado por conta da fiscalização (...)” (E8).

Outro entrevistado, que representa os funcionários administrativos da escola, afirmou que as opiniões emitidas pelos membros do CE nem sempre são levadas em consideração nas decisões. Afirmou ainda que “é muito raro tomar a mesma decisão” (E11) e o que foi decidido pelo conselho nem sempre “vai ser o que realmente vai fazer” (E11). O entrevistado enfatizou também que a direção escolar “aceita a opinião de todo mundo” (E11), contudo “na hora de definir, a decisão é dela (diretora)” (E11); demonstrando assim um possível centralismo de poder nas mãos do diretor, aspecto que também foi constatado por Conti e Luiz (2007), Peroni e Adrião (2007), Jesus e Santos (2007), Neto e Castro (2011), Riscal (2010), Medeiros e Oliveira (2008), Peres (2016) e Alves (2005) em suas respectivas

pesquisas. Sendo que essa centralização pode restringir a atuação dos conselhos escolares. Com essa interferência do diretor, o CE passa a exercer apenas uma função consultiva, deixando sua função deliberativa de lado (PERES,2016):

Vamos dizer assim que a opinião geral não importa muito, tem que ser o que ela decide. (...) é porque assim, geralmente, a gente faz a reunião, é feito as reuniões para poder definir o que a escola está precisando só que o ponto final é dela ali (...) É mais ou menos isso, eu sei que a vontade dela tem que prevalecer (...) (E11).

Uma das entrevistadas destacou que o fato de se realizar as compras com uma pessoa só é “frustrante” (E2) (essa situação citada pela representante do pessoal administrativo dentro do CE refere-se à realização de compras sem pesquisa de preços por meio de um fornecedor único): “O que adianta, às vezes, você vai fazer pesquisa (...) o grupo vai fazer pesquisa, mas acaba comprando da mesma pessoa? Aquilo ali é frustrante”. A partir dessa situação, observa-se que se as decisões forem tomadas desconsiderando o que o CE fez e/ou decidiu (no caso, realizar as pesquisas) uma frustração pode ser gerada (CONTI; LUIZ, 2007). Portanto, “a falta de respeito às decisões tomadas” (PERES, 2016, p.63) é um aspecto que limita a participação.

#### 4.4 Facilitadores

Com o objetivo de identificar os aspectos que são facilitadores da participação, os entrevistados foram incentivados a citar os principais aspectos favoráveis à participação dos membros dentro conselho escolar. Uma das entrevistadas destacou que a convicção de que a participação pode gerar mudanças dentro da realidade escolar (KLEBA; COMERLATTO, 2011) é um fator positivo que influencia a participação dentro do CE:

O único aspecto positivo que eu vejo (...) é questão de você poder participar e poder fazer alguma coisa para mudar. Está ali, contribuindo para ver melhoria. Porque às vezes, a gente está insatisfeita, fala, fala e (...) não tem como agir, e através do conselho você pode se fazer ouvida. É algo positivo que eu acho do conselho (E7).

A existência de um compromisso das pessoas em se envolver “para o bem da instituição” (E9) também é um aspecto que incentiva a participação dentro do CE.

Vários entrevistados destacaram a importância da “igualdade deliberativa” (ALMEIDA; CUNHA, 2011) como sendo um fator influenciador da participação, sendo que é

relevante a existência de um espaço como o CE no qual cada integrante tem a possibilidade de dar sua opinião, de iniciar e participar dos debates, ter voz para propor soluções e efetivamente decidir sobre as questões postas para análise sem qualquer distinção (ALMEIDA; CUNHA, 2011):

Eu acho que valorizar a opinião de cada um, poder participar, poder ver a necessidade da escola. Isso é importante. Escutar os membros, isso incentiva, ser escutado na hora de ver as necessidades. (...) incentiva, você poder dar a sua opinião ali, poder está vendo a necessidade maior (E1).

Eu acho assim por nós ter voz ativa, que cada um possa dar sua opinião, isso já é uma grande expectativa (...). De dar opinião do que vai ser comprado é de grande valia. Então, eu vejo assim, que isso, a gente fica mais animado para tá participando (E2).

Dois entrevistados, ambos representantes dos professores, destacaram que o principal motivador do ingresso deles no CE foi a necessidade de se ter representantes para compor o conselho, por que se não houvesse participação, se “não tivesse o conselho, não teria renda” (E3), sendo que o envolvimento “foi meio que forçado”(E3); ou seja, se o CE não tivesse representantes para completar sua composição, a escola perderia os recursos provenientes do PPDE, conforme relatado por outro entrevistado:

Eu, no caso, o que me influenciou foi saber que o recurso que ia vim para escola, caso não houvesse representantes do conselho, esse dinheiro, não ia ter no próximo ano esse valor. Não ia ter dinheiro para vim (E4).

A situação descrita acima pode ratificar o argumento de Gohn (2006) de que muitos grupos da comunidade escolar acabam participando apenas para compor e dar quórum necessário aos conselhos, sendo que a atuação acaba sendo passiva.

Duas entrevistadas destacaram que muitas pessoas participam do CE apenas com o objetivo de “ajudar o gestor (...) e no interesse de ajudar a escola” (E8), sendo que não existe um “interesse de participar porque gosta, porque acha interessante” (E8). A partir dessas opiniões, constata-se que a participação imposta (criação de mecanismos incentivadores da participação por parte da própria administração) é um mecanismo que deve ser considerado, mas apesar disso, deve-se considerar também se “a participação é um desejo efetivo da comunidade” (MOTTA, 2003, p.371). Além disso, é relevante considerar que a participação é um processo político que deve ser construído no dia a dia da escola.

#### 4.5 Barreiras

Com a finalidade de identificar as possíveis barreiras que impedem ou dificultam a participação social, foi questionado aos entrevistados quais aspectos que eles consideram que limitam a participação dentro do CE no âmbito do PDDE.

Um dos entrevistados, representante do corpo administrativo, identificou que a falta de compromisso (COSTA et al., 2015) é um aspecto que pode tornar a atuação dos conselheiros deficiente:

Eu penso que seja questão de compromisso mesmo, de responsabilidade (...). As pessoas não querem responsabilidade, infelizmente, aí quem sofre com isso é na verdade a escola (...) Hoje, o pessoal quando fala assim: ah, tem que mexer com dinheiro, tem que mexer com pesquisa, tem que fazer isso, ninguém tem a disponibilidade para poder estar saindo para poder fazer isso, ou até tem, mas não querem, então eu acho que é o comprometimento mesmo, a responsabilidade (E11).

Vários entrevistados citaram que devido à responsabilidade que o CE requer dos membros, as pessoas têm “medo” (E3) e “acham, mesmo sem entrar, que vai ser difícil, isso vai me comprometer, isso vai complicar e acaba não entrando” (E6). Constatase, portanto, que o medo da responsabilidade jurídica é realmente um fator que dificulta a participação (PERES, 2016). Outra entrevistada citou que “nem todas as pessoas querem fazer parte desse grupo, às vezes até por tempo, e outras pela responsabilidade, pelo compromisso” (E2).

Uma das entrevistadas ainda destacou que “quando há eleição, às vezes as pessoas não querem participar, não querem ser membro” (E7) por pensar que “é só uma responsabilidade a mais” (E7). Outro entrevistado também observou que às vezes os “próprios servidores não quererem fazer parte do conselho e também de não participar das reuniões” (E11) em razão da responsabilidade e do compromisso.

Uma das entrevistadas, representante do corpo docente, destacou que o fato dos indivíduos não terem “um certo conhecimento de como é, o que fazer” (E3) acaba dificultando a participação e que algo que ninguém conhece “não vai despertar o interesse” (E3). Constatase, portanto, que a falta de conhecimento sobre a possibilidade de atuação em relação à gestão e à fiscalização dos recursos financeiros aplicados na escola (NETO; ALMEIDA, 2000) e a falta de formação ou capacitação insuficiente (COSTA et al., 2015) são aspectos que podem dificultar a efetiva participação dos indivíduos nos processos deliberativos dentro do CE (DUARTE; MACHADO, 2012). Foi destacado por uma das



entrevistadas que o CE existe “mais para cumprir formalidade” (E7) e que “na prática, ainda não funciona do jeito que deveria funcionar” (E7) em razão da falta de conscientização da importância do CE e devido à falta de reuniões.

Outro ponto abordado por uma das entrevistadas refere-se à conscientização, sendo que a falta dessa “consciência da importância” (E7) do conselho e do “que ele pode beneficiar” (E7) também dificulta a participação:

Falta de consciência do que o conselho é realmente, e às vezes falta de maior divulgação da importância do Conselho, o que eu acho mais do que os professores, os funcionários, eu acho que os pais têm um poder maior ainda de cair em cima e fiscalizar. Eu acho que falta um pouquinho de divulgação e conscientização do que é (E7).

Como citado anteriormente, a falta de realização de reuniões periódicas pode dificultar a atuação dos integrantes do CE (PERONI; ADRIÃO, 2007); uma das entrevistadas relatou que o fato de não ter um “horário assim para você ficar tranquila, refletir nas questões que precisam ser resolvidas (...) afeta bastante” (E7) o funcionamento do CE. Com isso:

Na hora de reunir, às vezes você participa, mas participa insatisfeita que você tá deixando aluno ou às vezes pega e: gente, vamos ali reunir e você deixa isso aqui e você vai lá. Eu acho que é uma dificuldade (...). Esse negócio de ‘ah, deixa menino na sala e vamos nos reunir’, eu acho que não funciona, a gente acaba votando de qualquer maneira o que tem que ser votado, colocando a opinião meio de todo jeito (E7).

Uma das entrevistadas que representa o segmento administrativo da Unidade Escolar destacou que as pessoas não querem participar do CE por “não estão realmente preocupados com o andamento da Unidade Escolar (...) porque se você se preocupasse realmente com o trabalho escolar, você iria participar” (E8).

Os entrevistados citaram que falta de tempo para dedicação ao fortalecimento do CE e a falta de tempo para participar das reuniões são fatores limitadores da participação, sendo que muitos “não querem (...) abrir mão do seu tempo de descanso para estar aqui” (E10). Uma das entrevistadas destacou que “(...) os pais nem tem tempo para poder ir em reunião, simplesmente até os dos filhos deles, imagina as reuniões de parte de conselho (...) E professores (...) nem todos, também por falta de tempo” (E2). Tais situações foram identificadas também no trabalho de Dutra e Afonso (2017).

Uma das entrevistadas, representante dos pais de alunos, destacou que não toma “frente não (...)” (E10) e “não fica pressionando o pessoal, a presidente” (E10), evidenciando

uma falta de iniciativa em participar das discussões- aspecto que limita a participação. Foi destacado também que existe uma dificuldade de eleger os membros do CE, pois “(...) até o próprio grupo da escola não tem muito interesse, até quando a gente vai mudar o presidente do conselho, ninguém quer participar” (E8). Outra entrevistada enfatizou que a prática de se realizar as compras por meio de um fornecedor sem a realização de pesquisas de preço no mercado também desanima a participação e acaba frustrando os conselheiros dentro do CE.

Os entrevistados foram incentivados a falar sobre os aspectos que limitam a participação específica dos pais de alunos. Uma das entrevistadas, representante dos professores, identificou “que as famílias não participam muito” (E1), sendo que “muitos alegam falta de tempo (...) para poder ir em reunião ” (E2) e o fato “deles estarem trabalhando” (E4) nos horários dedicados às reuniões são aspectos que dificultam a atuação deles dentro do CE. Tais opiniões constataam a opinião defendida por Peres (2016) que destaca que a intensiva carga de trabalho e as responsabilidades da rotina dificultam o envolvimento dos pais.

Uma entrevistada relatou também que “os pais não tem informação (...) dessa importância” (E1) do CE, sendo que isso pode desestimulá-los a participar. Além disso, muitos pais “nem sabem que existe esse conselho” (E8), sendo “que de 100%, 50% não deve nem saber que existe o conselho escolar” (E8):

Os pais, não é tanto porque eles não queiram, é porque eles também não conhecem a fundo o que é. A importância, aí tem muitos pais que participam, mas enquanto tem conhecimento bem com o diretor, com o professor, com a equipe da escola. É mais fácil um pai participar do que um que não tem (E9).

Um dos entrevistados também citou a dificuldade em estimular os pais para compor o CE:

Nós temos pais aqui que realmente são frequentes na escola, participa da vida do filho, mas quando se trata de falar: vamos trabalhar no conselho, vamos fazer parte do conselho? Ai já põe o pezinho fora, porque assim, eu penso que eles não querem uma responsabilidade dessas (...) (E11).

Uma das entrevistadas também citou que “ninguém quer” (E2) participar do CE “porque vira e mexe você vai lá só para assinar papel”. A partir dessa fala, pode-se constatar que se a atuação do CE se resumir a referendar decisões já tomadas (ALVES, 2005), a participação do CE pode ficar limitada. A entrevistada também destacou que:

“(...) do jeito que está aí, só chegar, a maioria que faz parte só chegar, às vezes nem leu, é só chegar lá e assina, (o conselho) não vai para frente não”. (...) Não funciona. (...) Eles que fazem e a gente só assina. Não vai para frente não (E2).

Outro entrevistado destacou a dificuldade de incentivar as pessoas a participar mais ativamente, porque

Hoje em dia, infelizmente, tudo é por base de troca, ninguém que fazer nada assim de graça, vamos dizer, então, sinceramente eu não sei uma forma assim que incentiva o pessoal, a não ser essa que eu te falei, a questão da folga quando for necessário para que o servidor que esteja do conselho vá fazer esse trabalho (E11).

#### 4.6 Sugestões

Ao final de cada entrevista, foi aberto um espaço para que os entrevistados apresentassem sugestões que possam auxiliar no aumento da participação dentro do CE. Um dos entrevistados destacou “que para o conselho funcionar realmente pelo menos deveriam haver reuniões bimestrais (...)para debater melhor a situação do uso da verba” (E11).

A maioria dos entrevistados destacou a importância de se fazer reuniões para “mostrar a importância” (E1) do CE para o funcionamento da unidade escolar, realizar “projetos usando esse tema” (E2), “sentar com as pessoas e falar realmente como é que funciona” (E3), “ter mais divulgação sobre esse assunto” (E6), “divulgar mais tanto aos professores, como os pais. Falar da importância, o valor que tem” (E9), explicar “mais claramente para o que serve, quais objetivos, qual a importância, o que a escola ganha, o que a escola perde com falta da participação desses membros” (E8).

Uma das entrevistadas enfatizou que “muitas vezes tem até reunião de pais, e eles não sabem que acontece isso na escola. (...) sem saber como a pessoa vai participar?” (E6), sendo que “(...) se tivesse mais essa questão de falar mais, anunciar mais, talvez as pessoas tivessem mais interesse (E3). Além disso, a partir da ampliação desse conhecimento, “poderia ser mais fácil dos pais participar, de se empenhar como grupo (E9). As opiniões citadas ratificam as ideias expostas por Costa et al (2015) e Villela (1997) que defendem que a existência de uma total compreensão dos conselheiros em relação às suas atribuições dentro do órgão colegiado é um fator que influencia positivamente o funcionamento dos conselhos.

Em relação à atuação dos pais, um dos entrevistados destacou que “conversando, se souber conversar com os pais, souber fazer o convite, muitos com certeza vão aceitar” (E11)

participar do CE. Outro aspecto “que poderia melhorar o nível de participação é um melhor planejamento e principalmente tempo exclusivo para reunião” (E7). A opinião dessa entrevistada ratifica a ideia defendida por Sudbrack, Jung e Balestrin (2015) de que se deve destinar horários adequados para a realização de reuniões. Também é importante ter mais reuniões e “diálogo” (E10) entre os membros do CE, além de “mais discussão” (E10).

#### 4.7 Síntese dos resultados

O Quadro 5 sintetiza os principais resultados obtidos por meio das entrevistas realizadas em relação às possíveis barreiras que podem inviabilizar a participação social dos conselheiros escolares.

**Quadro 5: Barreiras da participação social que foram identificadas no CE a partir das opiniões dos entrevistados**

| <b>Barreiras</b>  |   |
|---|---|
| <b>Fatores</b>  | <b>Autores</b>  |
| Falta de reuniões e de regularidade temporal na realização dos encontros  | Peroni e Adrião (2007)  |
| Dificuldade de administrar conflitos entre os membros e estabelecer consensos   | Riscal (2010)   |
| CE como instância que apenas referenda decisões já tomadas por outros agentes alheios ao CE   | Fernandes e Ramos (2010); Alves (2005)  |
| Falta de envolvimento de alguns membros nas atividades do CE  | Kalam (2011); Gohn (2006)   |
| Falta de motivação e envolvimento dos indivíduos  | Neto e Almeida (2000)   |
| Possível centralismo de poder nas mãos do diretor   | Jesus e Santos (2007); Neto e Castro (2011); Riscal (2010); Conti e Luiz (2007); Medeiros e Oliveira (2008); Peres (2016); Alves (2005); Peroni e Adrião (2007) |
| Grau de comprometimento dos membros/ Falta de compromisso   | Riscal (2010); Costa et al (2015)   |
| Falta de interesse da comunidade escolar  | Peroni e Adrião (2007)  |
| Medo da responsabilidade jurídica   | Peres (2016)  |
| Distanciamento entre os resultados formais e reais provenientes da participação/ Falta de respeito às decisões tomadas                              | Ciconello (2008); Peres (2016)  |
| Falta de informação/Desconhecimento dos assuntos internos da escola e do CE/ Falta de clareza dos membros sobre o papel do CE/ Falta de capacitação | Riscal (2010); Dutra e Afonso (2017); Peres (2016); Vilella (1997); Duarte e Machado (2012); Peroni e Adrião (2007); Barcelli (2014); Neto e Almeida (2000)     |
| Falta de tempo para participar efetivamente do CE   | Dutra e Afonso (2017); Peres (2016)   |
| Falta de iniciativa dos membros em participar das discussões  | Dutra e Afonso (2017)   |
| Demandas diárias dos membros/ Intensiva carga de trabalho e as responsabilidades da rotina  | Costa et al (2015); Peres (2016)  |

|  |                               |
|--|-------------------------------|
| Dificuldade em atrair os indivíduos para compor o CE | Barcelli (2014); Kalam (2011) |
|--|-------------------------------|

Fonte: elaborado pela autora.

O Quadro 6 apresenta uma relação dos aspectos que os entrevistados consideram como facilitadores da participação social dentro do CE analisado.

**Quadro 6: Facilitadores da participação social que foram identificadas no CE a partir das opiniões dos entrevistados**

| Facilitadores   |   |
|---|---|
| Fatores   | Autores   |
| Abertura de espaços democráticos de diálogo e convivência   | Kalam (2011); Medeiros e Oliveira (2008)  |
| Igualdade deliberativa e compartilhamento das decisões  | Almeida e Cunha (2011); Riscal (2010)   |
| Capacitação continuada/ Políticas de formação/ Educação para participação                           | Vasconcelos (2014); Motta (2003); Campos (2011)                                       |
| Descentralização de recursos por meio do PDDE   | Ramos (2013); Viana (2015)  |
| Atuação positiva do diretor escolar em incentivar a participação e criar condições que a viabilizem | Silva (2001); Sudbrack, Jung e Balestrin (2015); Dalberio (2008); Conti e Luiz (2007) |
| Compreensão dos conselheiros em relação às suas atribuições   | Costa et al (2015); Villela (1997); Duarte e Machado (2012)                           |
| Eficácia da participação/ CE com poder de decisão   | Silva (2001); Conti e Luiz (2007); Conceição (2007)                                   |
| Convicção pessoal de que a participação pode produzir resultados                                    | Kleba e Comerlatto (2011)   |
| Condições que viabilizem a participação dos conselheiros em locais adequados e acessíveis           | Sudbrack, Jung e Balestrin (2015)   |
| Realização de reuniões periódicas   | Barcelli (2014)   |

Fonte: elaborado pela autora.

## 5 CONCLUSÃO

A possibilidade de participar efetivamente dos processos decisórios tem sido amplamente defendida por diversos atores dentro das esferas sociais. Esse anseio de envolvimento também atinge a comunidade escolar (pais, alunos, funcionários, e professores) dentro das unidades públicas de ensino. Para viabilizar tal participação, conselhos escolares podem ser criados.

Este trabalho teve como objetivo analisar a participação social dos membros e ex-membros de um conselho escolar no município de Valparaíso-GO, identificando os facilitadores e as barreiras que podem dificultar tal atuação. Considerando que atuação desses conselhos pode ser diversa, abrangendo aspectos pedagógicos, disciplinares, administrativos ou financeiros, optou-se por delimitar a análise da participação no âmbito do Programa Dinheiro Direto na Escola- PDDE (programa governamental que demanda da comunidade escolar a participação na gestão dos recursos financeiros repassados).

Após a confrontação entre teoria e prática, conclui-se que o conselho escolar é uma instância relevante dentro do ambiente escolar, e que a criação de programas como o PDDE realmente pode influenciar positivamente a participação social. Apesar dessa importância, o CE da unidade de ensino analisada ainda enfrenta complicações que podem dificultar a participação em diversos aspectos, tais como: dificuldade em atrair a comunidade escolar para participar do CE, falta de reuniões regulares, falta de tempo por parte dos membros para se envolver mais efetivamente no dia a dia do CE, falta de compromisso, de interesse, de consciência da importância e de conhecimento acerca do CE, persistência do medo em participar do CE, e possível centralismo de poder nas mãos do diretor escolar.

Por outro lado, a convicção de que a participação pode gerar mudanças dentro da realidade escolar, a existência de um diálogo entre os membros, a igualdade deliberativa, o compartilhamento de decisões, o empenho da direção escolar em incentivar a participação, o compromisso e responsabilidade dos membros, a eficácia da participação, a realização de reuniões regulares e a divulgação da importância do CE para toda comunidade escolar são fatores positivos citados pelos entrevistados que realmente podem auxiliar no incremento da participação social dentro do CE.

As constatações citadas acima são relevantes e podem ser instrumentos balizadores de iniciativas e projetos a serem realizados no ambiente escolar com o objetivo de incrementar a participação social. Conforme citado no início deste trabalho, o CE, a

comunidade escolar, a direção escolar e o sistema de ensino (representado pela Secretaria de Educação) podem utilizar e analisar os resultados desta pesquisa com o objetivo de fomentar a participação da comunidade escolar dentro dos conselhos escolares.

Ao analisar tais resultados e desenvolver mecanismos que fomentem a participação dentro do CE, benefícios para a própria comunidade escolar podem ser angariados, uma vez que os indivíduos estarão mais empenhados no acompanhamento, na gestão e fiscalização dos recursos financeiros destinados à escola por meio de uma atuação efetiva dentro do conselho escolar. Com isso, desvios podem ser evitados e a qualidade do ensino público pode ser incrementada. Ao consolidar essa participação dentro da escola, os indivíduos também podem ser incentivados a participar de outros processos de gestão e deliberação em níveis sociais mais amplos, transformando-se em “sujeitos democráticos” e influenciadores da construção de uma sociedade alicerçada na cultura participativa.

Admite-se que uma das limitações do presente estudo refere-se à dificuldade encontrada de se obter opiniões mais robustas em alguns pontos por parte dos novos membros que estão participando da atual composição do CE, em razão da falta de experiência. Tal limitação foi superada, em parte, pela realização de entrevistas com ex-membros - fato que possibilitou uma análise mais profunda.

Sugere-se que pesquisas futuras sejam desenvolvidas em unidades de ensinos que tenham um número maior de alunos e funcionários, com o objetivo de analisar pontos que facilitam ou dificultam a participação dos membros do CE em um ambiente mais complexo. Além disso, recomenda-se que escolas que tenham alunos como membros do CE também sejam analisadas com a finalidade de se observar as possíveis implicações que a participação de outro segmento da comunidade pode gerar nos resultados.

## REFERÊNCIAS

- ADRIÃO, Theresa; PERONI, Vera. Implicações do Programa Dinheiro Direto na Escola para a gestão da escola pública. **Educação & Sociedade**, Campinas, v. 28, n. 98, p. 253–267, 2007. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/es/v28n98/a13v2898.pdf>>. Acesso em: 1 set. 2017.
- AGUIAR, Marcia Angela da Silva. Gestão da educação básica e o fortalecimento dos Conselhos Escolares. **Educar em Revista**, Curitiba, v. 24, n. 31, p. 129–144, 2008. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/er/n31/n31a09>>. Acesso em: 3 set. 2017.
- AGUIAR, Cristina Caetano de; CUNHA, Fábio Simão da. A participação social pós-constituição de 1988: o que se tem discutido a respeito? **Cadernos Gestão Pública e Cidadania**, São Paulo, v. 22, n. 71, p. 21–36, 2017. Disponível em: <<http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/cgpc/article/view/64000>>. Acesso em: 3 set. 2017.
- ALMEIDA, Debora C. Rezende de; CUNHA, Eleonora Schettini Martins. A análise da deliberação democrática: princípios, conceitos e variáveis relevantes. In: PIRES, Roberto Rocha C. (Org.). **Efetividade das Instituições Participativas no Brasil: Estratégias de Avaliação**. Brasília, 2011, p. 109–123. Disponível em: <[http://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com\\_content&view=article&id=10761&Itemid=2](http://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com_content&view=article&id=10761&Itemid=2)>. Acesso em: 3 set. 2017.
- ALVES, João Batista Pereira. **A trajetória, possibilidades e limites dos conselhos de escola na rede municipal de Vitória-ES**. 2005. Dissertação (Mestrado em Educação)- Faculdade de Educação, Universidade Federal Fluminense, Niterói, 2005. Disponível em: <[http://www.uff.br/pos\\_educacao/joomla/images/stories/Teses/joaoalves05.pdf](http://www.uff.br/pos_educacao/joomla/images/stories/Teses/joaoalves05.pdf)>. Acesso em: 1 set. 2017.
- AVRITZER, Leonardo. A qualidade da democracia e a questão da efetividade da participação: mapeando o debate. In: PIRES, Roberto Rocha C. (Org.). **Efetividade das Instituições Participativas no Brasil: Estratégias de Avaliação**. Brasília, 7. vol.2011, p. 13–25. Disponível em: <[http://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com\\_content&view=article&id=10761&Itemid=2](http://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com_content&view=article&id=10761&Itemid=2)>. Acesso em: 3 set. 2017.
- BARCELLI, Juliana Carolina. **Função, composição e funcionamento dos Conselhos Escolares: participação e processos democráticos**. 2014. Dissertação (Mestrado em Educação)- Centro de Educação e Ciências Humanas, Universidade Federal de São Carlos, São Carlos, 2014. Disponível em: <<https://repositorio.ufscar.br/bitstream/handle/ufscar/2709/5902.pdf?sequence=1&isAllowed=y>>. Acesso em: 21 out. 2017.
- BRASIL. Lei nº 11.947 de 16 de junho de 2009. Dispõe sobre o atendimento da alimentação escolar e do Programa Dinheiro Direto na Escola aos alunos da educação básica. **Diário Oficial da União**, 2009. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2007-2010/2009/lei/l11947.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/lei/l11947.htm)>. Acesso em: 1 set. 2017.
- BRASIL. Lei nº 9394 de 20 de dezembro de 1996. Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. **Diário Oficial da União**, 1996. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Leis/l9394.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/l9394.htm)>. Acesso em: 1 set. 2017.
- BRASIL. Lei nº 13.005, de 25 de junho de 2014. Aprova o Plano Nacional de Educação -



PNE e dá outras providências.. **Diário Oficial da União**, 2014. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2011-2014/2014/lei/l13005.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2014/lei/l13005.htm)>. Acesso em: 1 set. 2017.

BRASIL. **Manual de orientação para constituição de unidade executora**. 2009. Disponível em: <http://www.fnede.gov.br/centrais-de-conteudos/publicacoes/category/191-consultas?download=10427:procedimentos-uex-manual-de-orientacao>>. Acesso em: 1 set. 2017.

BRASIL. Constituição Federal de 1988. Promulgada em 5 de outubro de 1988. Disponível em < [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm) >. Acesso em: 1 set. 2017.

BRASIL. **Controle Social: orientação aos cidadãos para participação na gestão pública e exercício do controle social**. Brasília, 3. ed. 2012. Disponível em: <<http://www.cgu.gov.br/Publicacoes/controle-social/arquivos/controlesocial2012.pdf>>. Acesso em: 1 set. 2017.

CAMPOS, Geraldo Adriano G. de. Participação e Representações não avaliativas: a produção de significados nas experiências participativas. In: PIRES, Roberto Rocha C. (Org.). **Efetividade das Instituições Participativas no Brasil: Estratégias de Avaliação**. Brasília, 2011, p. 53–64. Disponível em: <[http://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com\\_content&view=article&id=10761&Itemid=2](http://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com_content&view=article&id=10761&Itemid=2)>. Acesso em: 10 set. 2017.

CARDOSO, José Carlos Martins; SANTOS, Terezinha Fátima Andrade Monteiro dos. Refletindo sobre o fazer de uma UEX (Conselho Escolar) Municipal na gestão do PDDE. In: **XXIV Simpósio Brasileiro de Política e Administração da Educação**. 2009. Disponível em: <[http://anpae.org.br/congressos\\_antigos/simposio2009/160.pdf](http://anpae.org.br/congressos_antigos/simposio2009/160.pdf)>. Acesso em: 10 set. 2017.

CICONELLO, Alexandre. A Participação Social como processo de consolidação da democracia no Brasil. **From poverty to power**, 2008. Disponível em: <<http://formacaoredefale.pbworks.com/f/Participacao+Social+como+Processo+de+Consolidacao+da+Democracia+no+Brasil.pdf>>. Acesso em: 2 set. 2017.

CONCEIÇÃO, Marcos Vinícius. **Constituição e função do Conselho Escolar na gestão democrática**. 2007. Dissertação (Mestrado em Educação)- Centro de Educação, Universidade Federal de Santa Maria, Santa Maria- RS, 2007. Disponível em: <[http://cascavel.ufsm.br/tede/tde\\_arquivos/18/TDE-2007-12-28T184909Z-1213/Publico/MARCOSVINICIUS.pdf](http://cascavel.ufsm.br/tede/tde_arquivos/18/TDE-2007-12-28T184909Z-1213/Publico/MARCOSVINICIUS.pdf)>. Acesso em: 10 set. 2017.

CONTI, Celso; LUIZ, Maria Cecília. O papel dos conselhos de escola no sistema municipal de ensino. In: **30º Reunião Anual da ANPED**. Caxambu- MG, 2007. Disponível em: <<http://30reuniao.anped.org.br/trabalhos/GT05-3315--Int.pdf>>. Acesso em: 21 out. 2017.

COSTA, Maria Teresa Pires; ARAÚJO, Adriana Dias de; CARVALHO, Alba Katarine Marques de; MOREIRA, Elzeni Alves; MORAES, Maria Nazaré Nunes de; BARBOSA, Maria Helena Pires Araújo Barbosa. Controle e Participação social no Conselho Municipal de Saúde de Natal-RN. **Revista Interface**, Natal, v. 12, n. 2, p. 70–85, 2015. Disponível em: <<http://www.spell.org.br/documentos/ver/43179/controle-e-participacao-social-no-conselho-municipal-de-saude-de-natal-rn>>. Acesso em: 2 set. 2017.

DAGNINO, Evelina. Sociedade civil, participação e cidadania: de que estamos falando? **Políticas de Ciudadanía y Sociedad Civil en tiempos de globalización**. Caracas:

FACES, Universidad Central de Venezuela, p. 95-110, 2004. Disponível em: <[http://hugoribeiro.com.br/biblioteca-digital/Dagnino-Sociedade\\_civil\\_participacao\\_cidadania-de\\_que\\_estamos\\_falando.pdf](http://hugoribeiro.com.br/biblioteca-digital/Dagnino-Sociedade_civil_participacao_cidadania-de_que_estamos_falando.pdf)> Acesso em: 3 set. 2017.

DALBERIO, Maria Célia Borges. Gestão democrática e participação na escola pública popular. **Revista Iberoamericana de Educación**, Minas Gerais, v. 47, n. 3, p. 1–12, 2008. Disponível em: <<https://rieoei.org/RIE/article/view/2349>>. Acesso em: 2 set. 2017.

DIEGUES, Geraldo César. A Construção da Participação Social na Gestão das Políticas Públicas: O Protagonismo do Governo Local no Brasil. **Administração Pública e Gestão Social**, Viçosa, v. 4, n. 4, p. 365–380, 2012. Disponível em: <<https://www.apgs.ufv.br/index.php/apgs/article/view/115>>. Acesso em: 2 set. 2017.

DUARTE, Elisfabio Brito; MACHADO, Maria de Fátima Antero Sousa. O exercício do controle social no âmbito do Conselho Municipal de Saúde de Canindé, CE. **Saúde e Sociedade**, São Paulo, v. 21, n. 1, p. 126–137, 2012. Disponível em: <[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0104-12902012000500011&lng=pt&tlng=pt](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0104-12902012000500011&lng=pt&tlng=pt)>. Acesso em: 2 set. 2017.

DUTRA, Gislene Silva; AFONSO, Maria Lúcia Miranda. A implementação e funcionamento dos conselhos escolares: dificuldades, potencialidades e desafios. **Revista Ibero-americana de Educação**, v. 73, n. 2, p. 23–44, 2017. Disponível em: <<https://rieoei.org/historico/documentos/7683.pdf>>. Acesso em: 3 set. 2017.

FARAH, Marta Ferreira Santos. Parcerias, novos arranjos institucionais e políticas públicas no nível local de governo. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 35, n. 1, p. 119–144, 2001. Disponível em: <<http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rap/article/viewFile/6364/4949>>. Acesso em: 7 set. 2017.

FERNANDES, Maria Cristina da Silveira Galan; RAMOS, Gessica Priscila. Conselho escolar, participação e qualidade da educação no âmbito da gestão democrática. **Revista Eletrônica de Educação**, São Carlos - SP, v. 4, n. 2, p. 210–224, 2010. Disponível em: <<http://www.reveduc.ufscar.br/index.php/reveduc/article/view/177>>. Acesso em: 21 out. 2017.

FONTANELLA, Bruno José Barcellos; RICAS, Janete; TURATO, Egberto Ribeiro. Amostragem por saturação em pesquisas qualitativas em saúde: contribuições teóricas. **Cadernos de Saúde Pública**, Rio de Janeiro, v. 24, n. 1, p. 17–27, 2008. Disponível em: <[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0102-311X2008000100003&lng=pt&tlng=pt](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-311X2008000100003&lng=pt&tlng=pt)>. Acesso em: 7 jun. 2018.

GADOTTI, Moacir. Gestão Democrática com Participação Popular no Planejamento em na Organização da Educação Nacional. In: CONFERÊNCIA NACIONAL DE EDUCAÇÃO, 2014, Brasília. **Artigos**. Disponível em: <[http://conae2014.mec.gov.br/images/pdf/artigogadotti\\_final.pdf](http://conae2014.mec.gov.br/images/pdf/artigogadotti_final.pdf)>. Acesso em 25 de set. de 2017.

GOHN, Maria da Glória. Educação não-formal, participação da sociedade civil e estruturas colegiadas nas escolas. **Revista Ensaio-Avaliação e Políticas Públicas em Educação**, Rio de Janeiro, v. 14, n. 50, p. 27–38, 2006. Disponível em: <[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0104-40362006000100003&lng=pt&tlng=pt](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0104-40362006000100003&lng=pt&tlng=pt)>. Acesso em: 3 set. 2017.

GOMES, Alfredo Macedo; ANDRADE, Edson Francisco de. O discurso da gestão escolar democrática: o Conselho Escolar em foco. **Educação & Realidade**, Porto Alegre, v. 34, n. 1,

p. 83–102, 2009. Disponível em: <<http://www.redalyc.org/html/3172/317227053006/>>. Acesso em: 23 set. 2017.

GUIMARÃES, Carlos Sant'Anna; COUTINHO, Henrique Guimarães. FUNDEF: participação social e gestão democrática ou conselho governamental com participação tutelada? **Administração Pública e Gestão Social**, Viçosa, v. 2, n. 2, p. 158–179, 2010. Disponível em: <<https://www.apgs.ufv.br/index.php/apgs/article/view/28>>. Acesso em: 23 set. 2017.

JESUS, José dos Santos de; SANTOS, Jair Nascimento. Gestão Participativa nas Escolas Públicas Municipais de Salvador: acessibilidades e dificuldades. **Revista Eletrônica Gestão e Sociedade**, v. 1, p. 1–25, 2007. Disponível em: <<https://gestaoesociedade.org/gestaoesociedade/article/view/551/530>>. Acesso em: 25 set. 2017.

KALAM, Roberto Jorge Abou. **O Programa Dinheiro Direto na Escola no contexto do financiamento público da educação: implementação de políticas e implicações na gestão escolar**. 2011. Dissertação (Mestrado em Educação)- Faculdade de Educação, Universidade Federal de Juiz de Fora, Juiz de Fora, 2011. Disponível em: <<http://www.ufjf.br/ppge/files/2011/07/DISSERTAÇÃO.pdf>>. Acesso em: 10 set. 2017.

KLEBA, Maria Elisabeth; COMERLATTO, Dunia. Vivências de empoderamento no exercício da participação social em conselhos gestores de políticas públicas. **Administração Pública e Gestão Social**, Viçosa, v. 3, n. 1, p. 23–41, 2011. Disponível em: <<https://www.apgs.ufv.br/index.php/apgs/article/view/45>>. Acesso em: 25 set. 2017.

LAVALLE, Adrián Gurza. Participação: valor, utilidade, efeitos e causa. In: PIRES, Roberto Rocha C. (Org.). **Efetividade das Instituições Participativas no Brasil: Estratégias de Avaliação**. Brasília, 7. vol. 2011, p. 33–42. Disponível em: <[http://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com\\_content&view=article&id=10761&Itemid=2](http://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com_content&view=article&id=10761&Itemid=2)>. Acesso em: 3 set. 2017.

LUIZ, Maria Cecília; BARCELLI, Juliana Carolina; CONTI, Celso. O curso de extensão "Formação Continuada a distância em Conselhos escolares"- Ufscar/MEC (Programa Nacional de Fortalecimento em Conselhos Escolares). In: LUIZ, Maria Cecília (Org.). **Conselho escolar: algumas concepções e propostas de ação**. São Paulo, 2010, p. 11–21. Disponível em: <[https://www.faneesp.edu.br/site/documentos/livconselhos\\_ufscar.pdf#page=71](https://www.faneesp.edu.br/site/documentos/livconselhos_ufscar.pdf#page=71)>. Acesso em: 10 set. 2017.

LUIZ, Maria Cecilia; CONTI, Celso. Políticas públicas municipais: os Conselhos Escolares como instrumento de gestão democrática e formação da cidadania. In: CONGRESSO DE LEITURA DO BRASIL, 16, **Anais**. 2007, São Paulo. Disponível em: <[http://alb.com.br/arquivo-morto/edicoes\\_anteriores/anais16/sem09pdf/sm09ss05\\_05.pdf](http://alb.com.br/arquivo-morto/edicoes_anteriores/anais16/sem09pdf/sm09ss05_05.pdf)>. Acesso em: 4 jun. 2018.

MEDEIROS, Arilene; OLIVEIRA, Francisca de Fátima. Conselho Escolar: mecanismo de democratização ou burocratização? **Educação Unisinos**, v. 12, n. 1, p. 35–41, 2008. Disponível em: <<http://www.redalyc.org/html/4496/449644445005/>>. Acesso em: 21 out. 2017.

MILANI, Carlos R. S. O princípio da participação social na gestão de políticas públicas locais: uma análise de experiências latino-americanas e européias. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 42, n. 3, p. 551–579, 2008. Disponível em: <[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0034-](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0034-)

76122008000300006&lng=pt&tlng=pt>. Acesso em: 1 set. 2017.

MOTTA, Fernando C. Prestes. Administração e participação: reflexões para a educação. **Educação e Pesquisa**, São Paulo, v. 29, n. 2, p. 369–373, 2003. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/ep/v29n2/a14v29n2.pdf>>. Acesso em: 24 set. 2017.

NETO, Antônio Cabral; ALMEIDA, Maria Doninha de. Educação e gestão descentralizada : conselho diretor, caixa escolar, projeto político-pedagógico. **Em Aberto**, Brasília, v. 17, n. 72, p. 35–46, 2000. Disponível em: <<http://emaberto.inep.gov.br/index.php/emaberto/article/view/2117>>. Acesso em: 4 set. 2017.

NETO, Antônio Cabral; CASTRO, Alda Maria Duarte Araújo. Gestão escolar em instituições de ensino médio: entre a gestão democrática e a gerencial. **Educação & Sociedade**, Campinas, v. 32, n. 116, p. 745–770, 2011. Disponível em: <[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0101-73302011000300008&lng=pt&tlng=pt](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0101-73302011000300008&lng=pt&tlng=pt)>. Acesso em: 3 set. 2017.

PEREIRA, Sueli Menezes; OLIVEIRA, Oséias Santos de. Constituição e funcionamento do Conselho Municipal de Educação frente ao processo de democratização da gestão: um estudo dos municípios de Santa Maria e Santa Rosa/RS. **Revista Ensaio- Avaliação e Políticas Públicas em Educação**, Rio de Janeiro, v. 19, n. 72, p. 651–678, 2011. Disponível em: <[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0104-40362011000400010&lng=pt&tlng=pt](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0104-40362011000400010&lng=pt&tlng=pt)>. Acesso em: 3 set. 2017.

PERES, Ana Paula Franzini. **Gestão democrática e conselhos de escola no município de Araraquara/SP**. 2016. Tese (Doutorado em Educação Escolar)- Faculdade de Ciências e Letras, Universidade Estadual Paulista Júlio de Mesquita Filho , São Paulo, 2016. Disponível em: <[https://repositorio.unesp.br/bitstream/handle/11449/144365/peres\\_apf\\_dr\\_arafcl.pdf?sequence=3&isAllowed=y](https://repositorio.unesp.br/bitstream/handle/11449/144365/peres_apf_dr_arafcl.pdf?sequence=3&isAllowed=y)>. Acesso em: 21 out. 2017.

PERONI, Vera Maria Vidal; ADRIÃO, Theresa. **Programa Dinheiro Direto na Escola: Uma Proposta de Redefinição do Papel do Estado na Educação?** Brasília, 2007. Disponível em: <<http://portal.inep.gov.br/documents/186968/484184/Programa+dinheiro+direto+na+escola+uma+proposta+de+redefinição+do+papel+do+Estado+na+educação/f39b25b6-d796-45b2-b701-6ccc1bdf2296?version=1.2>>. Acesso em: 1 set. 2017.

PIRES, Roberto Rocha C. *et al.* Em busca de uma síntese: ambições comuns e abordagens diversificadas na avaliação da efetividade das Instituições Participativas. In: PIRES, Roberto Rocha C. (Org.). **Efetividade das Instituições Participativas no Brasil: Estratégias de Avaliação**. Brasília, 2011, p. 347–364. Disponível em: <[http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/3089/1/Livro\\_Efetividade das instituições participativas no Brasil\\_estratégias de avaliação v 7.pdf](http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/3089/1/Livro_Efetividade%20das%20institui%C3%A7%C3%B5es%20participativas%20no%20Brasil_estrat%C3%A9gias%20de%20avalia%C3%A7%C3%A3o%20v%207.pdf)>. Acesso em: 1 set. 2017.

POGREBINSCHI, Thamy; SANTOS, Fabiano. Participação como representação: o impacto das conferências nacionais de políticas públicas no Congresso Nacional. **Revista de Ciências Sociais**, Rio de Janeiro, v. 54, n. 3, 2011. Disponível em: <<http://www.redalyc.org/html/218/21821418002/>> Acesso em: 3 set. 2017.

RAMOS, Renata Pierini. **Conselho Escolar e a Gestão Democrática: análise da participação dos conselheiros nas escolas municipais de São Carlos**. Dissertação (Mestrado em Educação)- Centro de Educação e Ciência Humanas, Universidade Federal de São Carlos, São Carlos- SP, 2013. Disponível em: <<https://repositorio.ufscar.br/bitstream/handle/ufscar/2667/5084.pdf?sequence=1&isAllowed=>

y>. Acesso em: 10 set. 2017.

RISCAL, Sandra Aparecida. Considerações sobre o conselho escolar e seu papel mediador e conciliador. In: LUIZ, Maria Cecília (Org.). **Conselho escolar: algumas concepções e propostas de ação**. São Paulo, 2010, p.23-45. Disponível em: <[https://www.faneesp.edu.br/site/documentos/livconselhos\\_ufscar.pdf#page=71](https://www.faneesp.edu.br/site/documentos/livconselhos_ufscar.pdf#page=71)>. Acesso em: 10 set. 2017.

SILVA, Marcelo Kunrath. **Construção da Participação Popular : Análise comparativa de processos de participação social na discussão pública do orçamento em municípios da Região Metropolitana de Porto Alegre/RS**. 2001. Dissertação (Doutorado em Sociologia) - Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2001. Disponível em: <<http://www.lume.ufrgs.br/bitstream/handle/10183/2169/000315369.pdf?sequence=1>>. Acesso em: 2 set. 2017.

SILVA, Luizete Cordovil Ferreira da. **Estado e Políticas de Gestão Financeira para a escola pública: a autonomia da escola no PDDE**. 2005. Dissertação (Mestrado em Educação)- Centro de Educação, Universidade Federal do Pará,Pará, 2005. Disponível em: <[http://repositorio.ufpa.br/jspui/bitstream/2011/1655/1/Dissertacao\\_EstadoPoliticGestao.pdf](http://repositorio.ufpa.br/jspui/bitstream/2011/1655/1/Dissertacao_EstadoPoliticGestao.pdf)>. Acesso em: 10 set. 2017.

SILVA, Paulo R. Guimarães da; D'ARC, Hélène Rivière. Participação social: instrumento de gestão pública? Elementos para um debate sobre a gestão de cidades brasileiras. Quais as perspectivas nos anos 90? **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 30, n. 2, p. 44–70, 1996. Disponível em: <<http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rap/article/view/8096>>. Acesso em: 2 set. 2017.

SUDBRACK, Edite Maria; JUNG, Hildegard Susana; BALESTRIN, Mariana. A instituição dos conselhos: participação e controle social, ou a “ patologia ” da representatividade? **Revista Espaço Pedagógico**, Passo Fundo, v. 22, n. 2, p. 327–342, 2015. Disponível em: <[www.upf.br/seer/index.php/rep](http://www.upf.br/seer/index.php/rep)>. Acesso em: 6 jun. 2018.

TABORDA, Cleuza Regina Balan. **Conselho Escolar como Unidade Executora: limites e possibilidades no processo de construção da gestão democrática**. 2009. Dissertação (Mestrado em Educação). Instituto de Educação, Universidade Federal de Mato Grosso, Cuiabá, 2009. Disponível em: <[http://www.dominiopublico.gov.br/pesquisa/DetalheObraForm.do?select\\_action=&co\\_obra=136022](http://www.dominiopublico.gov.br/pesquisa/DetalheObraForm.do?select_action=&co_obra=136022)>. Acesso em: 10 set. 2017.

VASCONCELOS, Alex Bretas. Educação democrática como pedra angular da participação social e política: desafios e oportunidades. **Administração Pública e Gestão Social**, Belo Horizonte, v. 6, n. 2, p. 82–87, 2014. Disponível em: <<https://www.apgs.ufv.br/index.php/apgs/article/view/124>>. Acesso em: 7 set. 2017.

VIANA, Mariana Peleje. **Recursos Financeiros descentralizados para a escola pública: uma política necessária**. 2015. Dissertação (Mestrado em Educação) - Faculdade de Educação, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2015. Disponível em: <<http://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/48/48134/tde-05042016-131507/en.php>>. Acesso em: 3 set. 2017.

VILLELA, Delfina de Paiva. **O Conselho de Escola: impasses, perspectivas e busca da participação**. 1997. Tese (Doutorado em Educação)- Faculdade de Educação, Universidade Estadual de Campinas,São Paulo, 1997. Disponível em: <<http://repositorio.unicamp.br/handle/REPOSIP/253355>>. Acesso em: 6 set. 2017.

VILLELA, Lamounier Erthal; VIDAL, Marcelo de Oliveira; MACEDO, Lucimar Ferraz de

Andrade. Percepção dos Conselheiros Municipais e Representantes da Sociedade Civil Atuantes na 5ª Conferência Estadual das Cidades do Estado do Rio de Janeiro – Participar nas Decisões Públicas é Possível? **Cadernos Gestão Social**, v. 5, n. 1, p. 149–162, 2014. Disponível em: <<http://www.periodicos.adm.ufba.br/index.php/cgs/article/viewArticle/426>>. Acesso em: 6 jun. 2018.

WERLE, Flávia Obino Corrêa; ANDRADE, Alenis Cleusa. Conselhos escolares: análise de sistema municipal de ensino no Brasil. **Revista Lusófona de Educação**, n. 11, p. 85–104, 2008. Disponível em: <[http://www.scielo.mec.pt/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S1645-72502008000100006&lang=pt](http://www.scielo.mec.pt/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1645-72502008000100006&lang=pt)>. Acesso em: 3 set. 2017.

## **APÊNDICE 1: ROTEIRO DE ENTREVISTA**

Identificação da entrevistadora;

Breve introdução dos objetivos deste trabalho;

Informar que será garantido o anonimato;

Solicitar autorização para gravar as entrevistas;

### **Informações pessoais:**

Sexo:

Idade:

Escolaridade:

Cargo:

Tempo no cargo:

Função exercida no Conselho Escolar:

Tempo de atuação no Conselho escolar:

### **Questões:**

1. Como é o funcionamento do CE da sua escola (periodicidade das reuniões, diálogo, compartilhamento das decisões)?
2. Como o PDDE influencia no funcionamento do CE? Como o programa influenciou/impactou a participação social dentro da escola?
3. Como o diretor escolar influencia no funcionamento do CE?
4. Como é a sua atuação no CE (ou seja, papel, responsabilidades, atividades)?
5. Como é a sua frequência e seu envolvimento nas decisões no âmbito do CE?
6. Quais são os resultados gerados no dia a dia da escola pela atuação do CE? As opiniões e deliberações realizadas pelo CE são levadas em consideração nas decisões dentro da escola?
7. Quais aspectos você considera que facilitam a participação dos conselheiros CE?
8. Quais aspectos você considera que limitam a participação dos conselheiros no CE?
9. Como aumentar a participação da comunidade no CE?